

Conferencia Internacional del Trabajo
89.^a reunión 2001

Informe V (1)

Promoción de las cooperativas

Quinto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-311957-X

ISSN 0251-3226

Primera edición 2000

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

INDICE

	Páginas
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO: <i>Las cooperativas ante el siglo XXI</i>	5
1. El entorno cambiante en el que actúan las cooperativas	5
1.1. Acontecimientos de los últimos treinta años que pueden justificar el reexamen del contenido y la estructura de la Recomendación núm. 127	5
1.2. Los países en desarrollo	12
1.2.1. El nuevo papel del Estado.....	12
1.2.2. Repercusiones económicas	15
1.2.3. Repercusiones políticas	18
1.2.4. Las nuevas tendencias en la promoción de las cooperativas ...	19
1.3. Los países en transición	21
1.4. Los países industrializados	23
1.5. De la tutela estatal a la autonomía: el retorno a la democracia de base .	26
1.5.1. Cambio de contexto y evolución de las funciones	26
1.5.2. La mundialización y los bloques regionales de comercio: oportunidades y riesgos para las cooperativas	26
1.5.3. La descentralización trae consigo nuevos desafíos y esperanzas	28
1.5.4. La «participación»: nuevas asociaciones que surgen en el desarrollo	29
1.5.5. Los factores de supervivencia de las cooperativas de base: participación más fusión	30
2. Las posibilidades de las cooperativas	31
2.1. Las posibilidades de las cooperativas en general	31
2.2. Las actividades económicas	35
2.2.1. Panorama general	35
2.2.2. Tendencias en la realización cooperativa de las actividades económicas	38
2.2.3. Las cooperativas y el desarrollo económico y social	50
2.3. Servicios sociales	53
2.3.1. Panorama general	53
2.3.2. Tendencias de las cooperativas a la hora de facilitar servicios sociales	54
2.3.3. El futuro de los servicios sociales cooperativos	66

2.4. La función de las cooperativas en la vida pública y en la sociedad civil	68
2.4.1. Introducción	68
2.4.2. Las cooperativas y la sociedad civil en los países industrializados	68
2.4.3. Las cooperativas y la sociedad civil en los países en desarrollo	70
2.4.4. Las cooperativas y la sociedad civil en los países en transición	72
CAPÍTULO II: Condiciones que han de reunirse para tener éxito	75
1. Espíritu empresarial cooperativo y calificaciones de dirección	75
2. Las políticas oficiales y las cooperativas	75
2.1. Antecedentes	75
2.2. Políticas oficiales en relación con las cooperativas	76
2.2.1. Lo que las cooperativas deberían esperar	76
2.2.2. Política de competitividad	79
2.2.3. Impuestos	80
2.2.4. El Estado contratante	81
2.2.5. Educación y formación	81
2.2.6. ¿«No lucrativas» o «sin ánimo de lucro»?	82
2.2.7. Disposiciones transitorias	83
2.2.8. La representación gubernamental interna	84
2.3. Políticas internacionales	85
3. Legislación cooperativa	86
3.1. Formas de legislación cooperativa	86
3.2. El estatuto de la legislación cooperativa	87
3.2.1. Países industrializados	87
3.2.2. Países en transición	88
3.2.3. Países en desarrollo	88
3.3. Tendencias actuales en la legislación cooperativa	90
3.3.1. El enfoque participativo en la elaboración de leyes cooperativas	90
3.3.2. Limitación del Estado a las funciones reguladoras	91
3.3.3. La flexibilidad en relación con la estructura y organización cooperativas	91
3.4. El contenido de la legislación cooperativa	92
3.4.1. Temas fundamentales que ha de abarcar	92
3.4.2. Disposiciones de carácter general	96
3.5. Armonización de la legislación cooperativa	96
4. Servicios de apoyo cooperativo	97
4.1. Introducción	97
4.2. Principales tipos de servicios de apoyo que requieren las cooperativas	99
4.2.1. Educación, formación e información	99

4.2.2. Asesoramiento y servicios de consultoría	100
4.2.3. Servicios centrales (mancomunados)	100
4.2.4. Investigación	102
4.3. Países industrializados, países en transición y países en desarrollo	102
4.3.1. Países industrializados	102
4.3.2. Países en transición	103
4.3.3. Países en desarrollo	104
4.4. Las prácticas más eficaces en el movimiento cooperativo	107
5. La función de los interlocutores sociales	109
5.1. Las organizaciones de empleadores	109
5.2. Las organizaciones de trabajadores	110
5.3. El movimiento cooperativo	112
6. Los cambios estructurales dentro de las cooperativas	113
6.1. Consideraciones generales	113
6.2. Dos formas de integración	114
6.2.1. La integración horizontal	114
6.2.2. La integración vertical	114
6.3. Características habituales de la integración cooperativa	115
6.4. Cuestiones importantes sobre los sistemas integrados de cooperativas	116
6.4.1. ¿Sistemas integrados jurídicamente prescritos o libremente formados?	116
6.5. Relaciones entre el gobierno y los sistemas integrados de cooperativas	117
6.5.1. Países industrializados	117
6.5.2. Países en transición	118
6.5.3. Países en desarrollo	119
7. Cooperación internacional	121
7.1. Introducción	121
7.2. Estructuras cooperativas internacionales	122
7.3. Las estructuras internacionales que fomentan el desarrollo de las cooperativas	126
7.4. Organizaciones nacionales que promueven las cooperativas a escala internacional	128
7.5. Redes internacionales de apoyo a las cooperativas	129
CAPÍTULO III: <i>Conclusiones</i>	133
Cuestionario	137
BIBLIOGRAFÍA	143
ANEXO: <i>Alianza Cooperativa Internacional: Declaración sobre la Identidad Cooperativa</i>	147

INTRODUCCION

Decisión de revisar la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127)

En marzo de 1999, la 274.^a reunión del Consejo de Administración decidió incluir en el orden del día de la 89.^a reunión (2001) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto sobre la promoción de las cooperativas, con miras a adoptar una norma revisada en el año 2002.

En la OIT la última discusión global sobre las cooperativas se había celebrado en 1966, durante la 50.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en la que se adoptó la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127). En 1993, la OIT celebró una Reunión de expertos en cooperativas cuyo orden del día comprendía un punto sobre el examen de las repercusiones de la Recomendación núm. 127. Esta reunión fue seguida por la Reunión de expertos sobre legislación cooperativa de 1995, en la que se volvió a examinar en profundidad toda esta cuestión.

Hay varias normas internacionales del trabajo que se refieren (directa o indirectamente) a las cooperativas. Sin embargo, la única norma internacional sobre las cooperativas que tiene carácter general es la Recomendación núm. 127. También son pertinentes el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149), la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Estas normas constituyen otros tantos ejemplos de cómo se pueden organizar los grupos específicos (sin excluir que esta organización adopte la forma de cooperativa), cómo pueden ser utilizadas por sus socios o cómo pueden contribuir a poner de relieve que los grupos que viven según determinadas pautas (aunque no sean las mismas que las de la mayoría de la sociedad) han de ser protegidos para que puedan organizar asociaciones de autoayuda, comprendidas las cooperativas.

Motivos de la revisión

Desde que se adoptó la Recomendación núm. 127 se ha ido produciendo una evolución política, económica y social que ha afectado a la situación de las cooperativas en todo el mundo. Aunque las cooperativas van a tener una nueva función que desempeñar tanto en los países industrializados como en los antiguos países comunistas, la atención de la Recomendación núm. 127 se limita a los países en desarrollo. El Consejo de Administración consideró que, en ese terreno, unas nuevas normas de carácter universal podrían contribuir a que las cooperativas pudiesen desarrollar de manera más completa sus potencialidades de autoayuda, colocándolas en mejor posición para responder a cierto número de problemas socioeconómicos actuales, tales como el desempleo y la exclusión social.

En el caso de los países en desarrollo, la Recomendación núm. 127 reflejaba las preocupaciones desarrollistas del decenio de 1960, en especial en su planteamiento de la función de los gobiernos y de las cooperativas en el proceso de desarrollo. Actualmente, el desarrollo no se concibe ya como un proceso de imitación de los países industrializados, y las cooperativas ya no se consideran como instrumentos en manos del gobierno. De conformidad con los principios cooperativos universalmente reconocidos, se consideran como un medio para que los socios puedan alcanzar sus objetivos económicos y sociales comunes.

En los antiguos países comunistas, las cooperativas formaban parte integrante del sistema político, constituían un medio de centralizar el uso de la tierra, daban empleo a la mano de obra agrícola y distribuían los bienes de consumo. La privatización actualmente en curso en los antiguos países de economía comunista va más allá de la reforma agraria a la que se refiere la Recomendación núm. 127: supone la privatización de las instalaciones industriales y de las infraestructuras de servicios. Algunas cooperativas de corte comunista han sido transformadas en verdaderas cooperativas, mientras que otras han sido adquiridas por compradores individuales, o de forma conjunta por antiguos socios. Puesto que las cooperativas han asumido un papel cada vez más importante como consecuencia de la liberalización y de la privatización del comercio y de los servicios, la OIT está recibiendo un creciente número de solicitudes por parte de los países en desarrollo y de los países en transición, que piden asistencia técnica para la organización de las cooperativas, para la reforma de la formación, de las políticas y de la legislación en general.

En los países industrializados, lo que requiere la aplicación de nuevas normas es la evolución de la estructura de las cooperativas y las nuevas formas que están adoptando. La estructura tradicional de las cooperativas está evolucionando actualmente para adaptarse con más eficacia a las presiones competitivas de las demás formas de organización empresarial. Por otra parte, el modelo cooperativo de propiedad y de dirección conjuntas está siendo cada vez más utilizado por los empleados con el fin de comprar sus propias empresas en los sectores del transporte, los servicios y la manufactura industrial como medio para proteger y generar empleos en esta era en que la mundialización y la evolución tecnológica imponen continuas reducciones en el volumen de las empresas.

En muchos países, la evolución política, económica y social ha ejercido presión sobre los gobiernos en el sentido de restringir su intervención en los asuntos económicos y sociales. La idea fundamental de los programas de ajuste estructural es el paso de la iniciativa de la financiación, de la dirección y de la responsabilidad desde el terreno público al privado. Los consiguientes programas de estabilización monetaria y fiscal, de construcción de las instituciones, de privatización y de liberalización requieren que la sociedad civil asuma una función más activa en los asuntos económicos, sociales y políticos. La función del Estado se limita cada vez más a brindar el marco político, jurídico y administrativo para el desarrollo de las instituciones privadas (entre ellas, las cooperativas), que a su vez fortalecen la democracia. Las normas existentes en la OIT no tienen en cuenta dicho desarrollo.

En 1995, el Congreso Centenario de la Alianza Cooperativa Internacional, la organización más importante del movimiento cooperativo internacional, adoptó una Declaración sobre la Identidad Cooperativa, que incluía un conjunto de principios revisados. Estos principios son: asociación voluntaria y abierta, control democrático de los socios, participación económica de los socios, autonomía e independencia, educación,

formación e información, colaboración entre las cooperativas y preocupación por la comunidad. Los nuevos principios, aunque precisan y se agregan a los principios adoptados anteriormente, colocan firmemente a las cooperativas como empresas de propiedad conjunta y dirección democrática basadas en los valores de la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Las normas existentes en la OIT, aunque comparten los mismos principios filosóficos, prestan demasiada atención al papel del gobierno en el desarrollo cooperativo y debilitan el carácter autónomo de la identidad y la empresa cooperativa. Además, la Recomendación núm. 127 no presta suficiente atención a la orientación empresarial de las empresas cooperativas.

El papel de la OIT en el desarrollo cooperativo

La OIT reconoce la importancia de las cooperativas en el artículo 12 de su Constitución, que prevé la posibilidad de efectuar consultas con los cooperativistas — además de los empleadores y los trabajadores — por medio de las organizaciones internacionales reconocidas. En marzo de 1920, en la 3.^a reunión del Consejo de Administración se estableció un servicio técnico cooperativo como parte de la organización de la OIT. Así pues, el servicio cooperativo constituye uno de los órganos más antiguos y más sólidamente establecidos en la OIT. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Constitución de la OIT, ésta ha promovido el desarrollo de cooperativas, sobre todo a través de la asistencia técnica y la información, y ha aconsejado a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre su función en este ámbito. Actualmente, la OIT dispone del programa más amplio de cooperación técnica que existe en el sistema de las Naciones Unidas.

El informe

Este informe está dividido en tres capítulos, e incluye un cuestionario.

En el capítulo primero se analiza la evolución de las cooperativas en los países en vías de desarrollo, en transición e industrializados y se señalan tanto los cambios principales que se han producido en los ámbitos demográfico, económico, social, político, ecológico y tecnológico como su repercusión en las empresas cooperativas. Asimismo, en este capítulo se debate la potencialidad de las cooperativas en relación con los servicios económicos y sociales que proporcionan. También se describe el importante papel que desempeñan las cooperativas en el ámbito de la descentralización, de la democratización y de la potenciación de autonomía económica y social de la mujer.

En el capítulo II la atención se concentra en los requisitos esenciales para conseguir la promoción de las cooperativas a partir de las experiencias positivas y negativas obtenidas desde que se adoptó la Recomendación núm. 127. Se presta especial atención a la evolución de la función del gobierno, a la legislación y a la política cooperativas y a los servicios de apoyo cooperativos como el desarrollo de recursos humanos, a los servicios consultivos en materia de gestión y auditoría, a la función de los interlocutores sociales y a la integración horizontal y vertical entre cooperativas, sin dejar de lado el papel de la cooperación internacional.

En el capítulo III se incluyen algunas observaciones finales.

CAPITULO PRIMERO

LAS COOPERATIVAS ANTE EL SIGLO XXI

1. EL ENTORNO CAMBIANTE EN EL QUE ACTÚAN LAS COOPERATIVAS

1.1. Acontecimientos de los últimos treinta años que pueden justificar el reexamen del contenido y la estructura de la Recomendación núm. 127

Cambios del entorno en que actúan las cooperativas

El orden político y económico que imperaba cuando se redactó la Recomendación núm. 127 era relativamente sencillo, puesto que los donantes de la ayuda al desarrollo se concentraban en los países ricos e industrializados, y los destinatarios de dicha ayuda estaban en el Sur, en paralelo a la relación de poder establecida entre los países comunistas de Europa oriental y los países industrializados de Occidente; todo ello generó una compleja red de bloques regionales que ahora se encuentran en muy diversas fases de desarrollo político y social. A medida que nos vamos acercando al siglo XXI, nos vemos confrontados con los cambios radicales que están reestructurando todo el entorno del desarrollo, y hemos de hallar solución a muchos problemas: las repercusiones a largo plazo de la crisis de Asia oriental; la experiencia del Africa subsahariana y de las economías en transición con la reforma estructural; la fragmentación de la autoridad en un gran número de Estados-nación; las presiones medioambientales en los planos mundial y regional; la escasez creciente de recursos básicos, y un enorme incremento de la población del planeta.

Los cambios más importantes que se han producido (y se siguen produciendo) a escala mundial son de índole política, demográfica, social, económica, ecológica y tecnológica. El informe hace un breve resumen de estos cambios y pone de relieve su incidencia en el desarrollo de las cooperativas.

Cambios políticos

El cambio más destacado y de mayor alcance que ha tenido lugar en el ámbito político ha sido la desintegración del socialismo dogmático como forma de gobierno, acompañado por la reestructuración, privatización o cierre de gran número de instituciones públicas, empresas estatales y empresas colectivas en muchos países, que ha provocado una agitación generalizada y una oleada de pobreza. Los programas de ajuste estructural que se han emprendido en muchos países en desarrollo y en algunos países industrializados han generado también dificultades, especialmente entre los sectores de la población de ingresos más bajos. Estos programas abogan por la liberalización de las cuestiones económicas, y por lo tanto ofrecen a los ricos e instruidos (que a veces son también poderosos y carecen de escrúpulos) una oportunidad excepcional de obtener beneficios a expensas de los sectores más frágiles de

la sociedad: ello genera una situación que siempre ha sido muy favorable al establecimiento de cooperativas.

En los dos últimos decenios, la liberalización política ha incidido de diversas formas en las cooperativas y en sus federaciones. En primer lugar, cabe señalar que la era de la afiliación obligatoria a las cooperativas y a las federaciones de cooperativas ha llegado a su fin, y que ello ha traído consigo una disminución considerable del número de socios, con la baja correspondiente de las contribuciones de afiliación. En segundo lugar, hay que decir que los monopolios de servicios cooperativos se han venido abajo por el recorte de las subvenciones gubernamentales. El fin de la seguridad que daba el constante apoyo estatal ha repercutido en el nivel y calidad de la producción y, como resultado de ello, muchos socios de las cooperativas están ahora en una situación de subempleo o desempleo. Las recientes políticas que prevén unas cooperativas de naturaleza más liberal, las nuevas cooperativas democráticas que se están fundando, han comenzado a tomar parte en la construcción de una sociedad más pluralista.

Tras las experiencias — negativas y demasiado costosas — de las empresas colectivas y de las cooperativas de reforma agraria (por ejemplo, las *ujamaa* en la República Unida de Tanzania, las *fokonolona* en Madagascar, las asociaciones de campesinos en Etiopía, las *samahang nayons* en Filipinas y las empresas colectivas en los antiguos países comunistas de Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética), se está volviendo a analizar la utilidad y viabilidad de las empresas colectivas y el papel de las cooperativas en los programas de reforma agraria.

Al haber sido creadas artificialmente, puede ocurrir que las cooperativas controladas por el Estado (que dependen de los subsidios gubernamentales y de la ayuda extranjera) carezcan de la vitalidad y flexibilidad necesarias para adaptarse a las nuevas circunstancias, y tiendan a venirse abajo o a suspender sus actividades si no reciben ayuda exterior. Pero en realidad las cooperativas creadas sin apoyo gubernamental pueden beneficiarse del abandono de ciertas funciones por parte de las instituciones públicas, por ejemplo asumiendo las funciones de las desaparecidas juntas de comercialización.

Además, en muchos países industrializados se han producido unos cambios muy significativos en la percepción del papel del Estado. En la mayoría de estos países, el Estado ha dejado de actuar de manera directa en la industria o el comercio, limitándose ahora a facilitar un marco en el que la actividad económica puede crecer y progresar, con el aumento consiguiente de la riqueza y prosperidad a sus ciudadanos. Se espera que las cooperativas ocupen cada vez más su lugar, junto con otras formas empresariales, en un mercado competitivo.

El cambio demográfico

El mundo está siendo testigo de dos tendencias demográficas opuestas. En los países industrializados, las tasas de natalidad están a la baja y la esperanza de vida no cesa de aumentar. Por consiguiente, en un futuro más o menos próximo, un número cada vez más reducido de ciudadanos activos tendrá que garantizar seguridad social a una cifra cada vez mayor de personas de la tercera edad, que pueden seguir viviendo 20 o 30 años después de su jubilación. En Alemania, en los próximos treinta años el número de contribuyentes y de personas que pagan un seguro será muy inferior al de ciudadanos de la tercera edad que reclamarán el pago de la seguridad social. En cambio, en los países en desarrollo predomina la tendencia inversa. En Africa y en casi

todos los países de Asia (con la notable excepción de China) y América Latina, el índice de natalidad sigue manteniéndose a un nivel muy elevado y la mayoría de la población tiene menos de 20 años. Entre los próximos 30 y 50 años, el 90 por ciento del crecimiento de la población mundial tendrá lugar en los países en desarrollo y en los grupos de ingresos más bajos. Además, los avances médicos contribuirán a reducir los índices de mortalidad y a aumentar la esperanza de vida. Se estima que en los próximos cincuenta años la población mundial aumentará entre 93 y 95 millones cada año, y que llegará a 10.000 millones el año 2050, en comparación con los 5.500 millones de 1992. Esta población en rápido aumento ejercerá una presión creciente sobre el sistema ecológico, porque incrementará la necesidad de alimento, vivienda y empleo. Se plantearán además otros problemas: escasez de la tierra, conflictos sobre su utilización y un vertiginoso ritmo de urbanización, con una gran expansión de las barriadas y los asentamientos ilegales en torno a ciudades como Lagos, Nairobi, Lusaka, Manila, Bangkok y Río de Janeiro.

En los países industrializados, estos cambios demográficos inducen a las cooperativas a diversificar sus servicios y llevan a ciertos grupos a crear cooperativas especializadas. A partir del decenio de 1980 aparecieron nuevos tipos de cooperativas con el objeto de ocuparse de las personas de la tercera edad y facilitar servicios básicos como la asistencia sanitaria, la vivienda y otros servicios de apoyo social. Paralelamente a esta tendencia, los grupos vulnerables (como los jóvenes sin empleo) comenzaron a interesarse en la creación de cooperativas de trabajadores y de cooperativas que ofrecen servicios comunitarios, y a afiliarse a ellas. Se estima, pues, que en muchos países europeos los decenios de 1970 y 1980 presenciaron un verdadero renacimiento de las cooperativas de trabajadores. A fin de frenar la emigración en masa hacia las zonas urbanas, las cooperativas rurales de los países en desarrollo han comenzado a tomar parte en actividades de desarrollo local encaminadas a generar empleo en las zonas rurales, como la creación de infraestructura rural, la reforestación, la mejora de la tierra y la protección del medio ambiente.

Cambios sociales

En todo el mundo se observa la decadencia de los sistemas de valores, agravada por los cambios demográficos antes señalados. Las estructuras familiares, que durante tiempo inmemorial han constituido sistemas fiables y eficaces de seguridad social, se están desintegrando. En muchos países industrializados, las grandes familias en las que conviven varias generaciones ya no son regla sino excepción: lo que predomina son las familias nucleares con uno o dos hijos, pero éstas están siendo a su vez sustituidas por familias monoparentales. Ante tal panorama, es necesario volver a estudiar en detalle el problema de cómo ocuparse de las personas de edad.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 en Copenhague se llegó a la conclusión de que la riqueza de las naciones se había multiplicado por siete en los últimos cincuenta años en todo el mundo; pero al mismo tiempo, en muchas sociedades, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, la brecha existente entre los ricos y los pobres se había dilatado. Pese a la expansión del pluralismo democrático, de las instituciones democráticas y de las libertades civiles fundamentales, son demasiadas las personas, especialmente mujeres y niños, que están sometidas a estrés y privaciones. La pobreza, el desempleo y la disgregación social suelen desembocar en el aislamiento, la marginación y la violencia.

Aunque estos problemas afectan a todos los países, la opinión general es que la situación de la mayoría de los países en desarrollo — sobre todo en África — es tan grave que exige atención y medidas específicas, y que los países que están en un momento clave de transición política, económica y social determinante (como los que se encuentran en pleno proceso de consolidación de la paz y la democracia) necesitan el apoyo de la comunidad internacional.

De conformidad con el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, las metas y objetivos del desarrollo social exigen un esfuerzo continuado a fin de reducir y eliminar las principales fuentes de inestabilidad y penuria sociales para la familia y la sociedad. Así pues, debería concederse una atención especial y prioritaria a la lucha contra las condiciones mundiales que constituyen una grave amenaza para la salud, la paz, la seguridad y el bienestar de las personas. Entre estas condiciones se encuentran: el hambre crónica; la malnutrición; los problemas del tráfico y consumo ilícitos de drogas; el crimen organizado; la corrupción; la ocupación por tropas extranjeras; los conflictos armados; el tráfico ilícito de armas; el terrorismo; la intolerancia y la incitación al odio por motivos raciales, étnicos y religiosos (entre otros); la xenofobia, y las enfermedades endémicas, transmisibles y crónicas. Para ello, debería reforzarse la coordinación y la cooperación en el ámbito nacional y, sobre todo, en los planos regional e internacional.

Durante el proceso de ajuste estructural ha quedado patente que las cooperativas de servicios independientes y las cooperativas de ahorro y crédito pueden efectuar una contribución importante al desarrollo de los recursos humanos ayudando a sus miembros a ampliar su educación general y sus capacidades profesionales. Asimismo, pueden contribuir a paliar los efectos negativos del ajuste que afectan a los grupos más frágiles de la población.

Las organizaciones de autoayuda constituidas espontáneamente para resolver los problemas inmediatos de sus miembros, entre ellas las precooperativas y los grupos informales, son más viables que las estructuras importadas, las cuales no son totalmente compatibles con las normas de conducta locales y no siempre responden a las necesidades económicas del grupo destinatario.

No obstante, pese a todas las precauciones que se adopten, las cooperativas auténticas, rentables y productivas pueden verse fácilmente debilitadas cuando se utilizan como estructuras institucionales para facilitar bienes y servicios a grupos destinatarios en el marco de proyectos, como se indica en el informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Cambios económicos

El cambio económico de mayor alcance que se ha producido en los últimos años ha sido el que han experimentado muchos de los antiguos Estados comunistas, que han pasado por un proceso de transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado. Por otro lado, las diferencias entre ricos y pobres van en aumento en todos los países. Incluso en los países ricos e industrializados, la distribución desigual de la riqueza y el aumento de la pobreza han llegado a un grado que hubiera sido inimaginable hace sólo unos decenios. Además, la cifra de desempleados y de personas sin hogar no cesa de aumentar.

El aumento del desempleo y del subempleo, junto con la escasa capacidad de absorción por parte de las empresas modernas del sector no estructurado, hacen de la

iniciativa privada, el espíritu empresarial y el empleo por cuenta propia una alternativa fundamental para la creación de puestos de trabajo.

La tendencia a contar con menos empleos, aunque mejor pagados, y a transferir los puestos de trabajo a países con costos laborales más bajos (incrementando con ello la cifra de desempleados que viven de ayudas sociales) no puede continuar durante mucho tiempo más sin provocar un grave malestar social. Por consiguiente, los actores políticos y económicos deberán buscar soluciones en pro de una distribución más equitativa del trabajo y de la riqueza.

En los países en desarrollo, la pobreza generalizada, el elevado índice de desempleo, la inflación, las condiciones comerciales desfavorables a la exportación de las cosechas y la carga de la deuda con el extranjero, todo ello contribuye a esbozar un panorama bastante sombrío. Los programas de ajuste estructural pretendían acelerar el crecimiento económico y aumentar la producción y las exportaciones prácticamente a cualquier precio, pero era tal su indiferencia ante la política social que hubo que diseñar nuevos programas que abordasen la dimensión social del ajuste. Reducir las inversiones en ámbitos tales como la educación y la salud en países que necesitan mejorar urgentemente sus condiciones económicas y sociales no es compatible con los requisitos de un desarrollo sostenible a largo plazo.

Según la OIT, de una fuerza de trabajo de 3.000 millones de personas, entre un 25 y un 30 por ciento se hallan en una situación de subempleo, y cerca de 140 millones de trabajadores están desempleados por completo. En pocas palabras: la situación del empleo en el mundo sigue siendo bastante desalentadora y todos los países manifiestan una necesidad urgente de encontrar nuevas formas de superar los obstáculos al empleo.

Ante la persistencia de estos altos niveles de desempleo y subempleo, crece la inquietud con respecto a la exclusión social que desencadena la existencia de oportunidades de empleo limitadas. Los colectivos que tienen especial peligro de quedar excluidos en el contexto económico actual son: los jóvenes sin empleo, los desempleados de larga duración, los trabajadores de edad que se ven desplazados, los trabajadores menos capacitados, las personas con discapacidad y los grupos étnicos minoritarios, todo ello sin olvidar que las mujeres pertenecientes a cualquiera de estas categorías han de vencer barreras todavía mayores para acceder al empleo. La grave situación de desempleo juvenil en todo el mundo suscita una inquietud social particular: según la OIT, son cerca de 60 millones los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años que buscan trabajo y no lo encuentran.

La rapidez de los cambios tecnológicos exige que las personas adquieran y vuelvan a adquirir capacidades a lo largo de toda su vida laboral, y por lo tanto los sistemas de formación han de adaptarse en consecuencia. Aunque se ha producido un vuelco significativo hacia las actividades del sector servicios prácticamente en todas las economías, los sistemas de formación, que desde siempre han estado orientados a dar respuesta a las necesidades del sector industrial, se han mostrado lentos a la hora de adaptarse e introducir una formación equiparable en el ámbito de las actividades del sector servicios. Otro cambio estructural destacado ha sido el papel cada vez más importante de las pequeñas empresas y de las microempresas (entre ellas, las cooperativas) a la hora de ofrecer oportunidades de trabajo y un aumento del empleo.

En la mayoría de los países industrializados, en los últimos cien años las cooperativas han pasado a ser poderosas estructuras económicas organizadas en sistemas integrados a escala local, regional, nacional e internacional.

En los países industrializados la importancia de las cooperativas en la economía de mercado suele ser plenamente reconocida. El Estado influye en el desarrollo de las cooperativas, sobre todo ofreciendo un marco favorable al desarrollo social, económico y político, y garantizando el cumplimiento de la ley y una red de seguridad social.

Muchas de las cooperativas establecidas desde hace tiempo (empresas de productos agropecuarios y de comercialización, empresas de ahorro y crédito, cooperativas de consumidores, minoristas y artesanos, cooperativas de profesiones liberales y vivienda) se han convertido en empresas a gran escala, dirigidas con profesionalidad y con una financiación sólida, que compiten de igual a igual con otras compañías comerciales. Muchas de estas grandes cooperativas funcionan prácticamente como empresas, y ofrecen sus servicios no sólo a sus socios sino al público en general, reducen al mínimo los derechos y obligaciones de sus socios y limitan las relaciones de éstos con la cooperativa a las de meros clientes. El resultado a largo plazo de esta tendencia es que las cooperativas pierden sus socios de base y terminan siendo simplemente empresas inversoras.

Por otra parte, las grandes cooperativas exitosas demuestran también que es posible mantener una base sólida de socios que participen activamente en la gestión y control de sus cooperativas (incluso cuando se trata de decenas de miles de miembros), siempre que haya una política claramente definida en la cooperativa, que se mantenga una posición firme y que se adopten las medidas adecuadas para poner en práctica dicha política.

Hay dos formas fundamentales de cooperación, aunque se recurra a numerosos tipos de cooperativas diferentes a fin de alcanzar los objetivos fijados por sus miembros: la cooperación socioeconómica y la cooperación comercial, y ambas pueden servir a la causa del desarrollo sostenible. Las principales características de cada forma de cooperación se pueden resumir así:

- La cooperación socioeconómica es la que se lleva a cabo entre personas que pretenden ofrecer un servicio para ellas mismas. Normalmente, mediante esta forma de cooperación se ofrecen ayudas para mejorar la calidad de vida, que pueden ser especialmente provechosas para los desfavorecidos, y en general fomentan la cohesión social y fortalecen el poder de negociación de los sectores económicamente más frágiles de la sociedad. La cooperación socioeconómica es más útil si se centra en los síntomas más importantes del subdesarrollo: romper el dominio de las fuerzas que se oponen al desarrollo (elites rurales, prestamistas e intermediarios). Su eficacia suele llegar al máximo cuando brindan servicios fundamentales de orden social y comunitario de los que ya no se encarga el Estado, entre ellos la asistencia sanitaria, la educación, los servicios de extensión agrícola y las empresas de servicios públicos, pero hay que tener presente que para trabajar en las comunidades más pobres se requiere un grado de solidaridad muy elevado y que es de la mayor importancia que la dirección local sea firme.
- La cooperación comercial tiene lugar entre hombres y mujeres de negocios (empresarios) y las pequeñas o medianas empresas (PYME). Este es el caso más frecuente entre los agricultores cuyas actividades se desarrollan por encima del nivel de subsistencia. Se recurre a la cooperación comercial para incrementar la capacidad de las PYME (comprendidas las empresas agrícolas de propiedad individual o familiar), ayudándolas a competir, mantener la rentabilidad y salvaguardar su independencia. Con frecuencia, el éxito de las PYME depende de su

capacidad de trabajar en cooperación con empresas similares. A fin de superar la intensa competencia de un mercado mundializado, es fundamental que las PYME cooperen (por medio de instituciones que tengan facultades para regular los mercados locales y de exportación) y darles la fuerza necesaria para dar respuesta al desafío que plantean los competidores multinacionales, muchas veces incluso en sus mercados interiores. Este hecho se pone especialmente de relieve en el ámbito de los productos agrícolas de base y en los productos agroindustriales, aunque también puede tener relevancia cuando se trata de crear o mantener el empleo local, que de otro modo podría no existir. Son muchos los factores que pueden impedir el desarrollo social y económico en las comunidades pobres. La ausencia de instituciones sostenibles y que tengan la capacidad de ofrecer insumos de productos primarios a precios competitivos o el modo adecuado de llegar a los hogares y a los mercados de exportación sigue siendo un obstáculo significativo para la creación de riqueza y empleo, especialmente en las zonas rurales.

El cambio ecológico

En 1980, en un informe elaborado por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en que se predecía el futuro de las cooperativas, se hacía referencia a la degradación medioambiental con estas palabras:

A pesar de todo lo que puede decirse sobre el siglo que ahora está tocando a su fin, se ha de recordar como el período de la historia en que la humanidad más ha contaminado y destruido el medio ambiente. La revolución industrial de los tiempos modernos, que comenzó hace unos 200 años, ha conducido a la sociedad a la destrucción y al expolio de todo el hábitat humano, valiéndose del dicho «ensuciándose las manos, se puede hacer uno rico». La degradación del medio ambiente ha venido acompañada de un modo poco económico de utilizar los recursos y de una alteración de los delicados equilibrios naturales. (A. F. Laidlaw, 1980, pág. 23.)

La polución del agua, el suelo y el aire ha alcanzado tales dimensiones que ya no puede ser ignorada ni por el ciudadano de a pie ni por los políticos. Los cambios climáticos (que han provocado ya sequías, incendios forestales e inundaciones) están causando daños cada vez más importantes y obligando a la gente a reconsiderar su estilo de vida y su actitud ante la utilización de los recursos naturales.

Pese a que en los países industrializados se está prestando una gran atención al control y prevención de la polución, al modo de reciclar y de deshacerse de los residuos, a la utilización de fuentes de energía alternativas y renovables, y al desarrollo de tecnologías adecuadas, estas cuestiones están lejos de ocupar un puesto destacado en su programa de trabajo. Las medidas encaminadas a obligar a las empresas a pagar por los daños medioambientales causados no son aún tan eficaces como debieran.

En los países en desarrollo, la desertización provocada por el monocultivo, la presión demográfica, el exceso de pastoreo, la utilización de productos químicos peligrosos (como fertilizantes y pesticidas) y la destrucción de los bosques son los principales peligros ecológicos y los responsables de los cambios climáticos en el mundo.

El movimiento cooperativo puede aceptar el reto que plantean todos estos problemas medioambientales. Tal vez la lección más importante que se aprendió en el decenio de 1980 fue que es posible proteger el medio ambiente y regenerar su productividad, pero a condición de que las personas interesadas se comprometan en ello.

En 1993, durante una conferencia organizada por la ACI en Roma, los representantes de varios tipos de cooperativas facilitaron detalles sobre la contribución que podrían llevar a cabo personalmente en materia de defensa del medio ambiente. Los representantes de las cooperativas agrícolas definieron su papel en términos de fomento del desarrollo rural sostenible y garantía de la seguridad alimenticia. Por otra parte, los representantes de las cooperativas de consumidores propusieron la «política de las tres erres» (reducir, reutilizar, reciclar) con vistas a crear unos modelos de consumo sostenibles.

El cambio tecnológico

La rápida mundialización y el avance tecnológico a un ritmo acelerado presentan también nuevos desafíos a todos los países. El aumento de la competitividad y los cambios económicos que se desprenden de la integración económica mundial y de los avances tecnológicos pueden provocar inestabilidad y dificultar el mantenimiento de la capacidad de emplear a amplios sectores de la fuerza de trabajo del país. Al mismo tiempo, estas nuevas fuerzas económicas ofrecen renovadas oportunidades de crecimiento económico y expansión del empleo. El nivel y la calidad de las competencias que posee una nación están pasando a ser factores decisivos en lo que se refiere a la capacidad para sacar provecho de estas oportunidades, reduciendo al máximo los costos sociales que acarrearán las rápidas transformaciones tecnológicas y la transición a una economía más abierta.

Las innovaciones tecnológicas han hecho posible la utilización de energía y materias primas de forma más eficaz y la sustitución de las materias primas escasas por nuevos productos sintéticos. Los sistemas de transporte y comunicación han dado la oportunidad de transferir empleos a lugares donde la mano de obra es barata y separar la producción y las plantas de montaje. Gracias a la moderna tecnología, ahora con menos agricultores se pueden producir más alimentos que nunca, e incluso el Estado subvenciona la reducción de su producción para evitar la acumulación de excedentes. Esta elevada productividad se debe a la intensa utilización de productos químicos que, por otra parte, contribuyen a la polución del agua, la tierra y el aire.

1.2. Los países en desarrollo

1.2.1. El nuevo papel del Estado

En el mundo en desarrollo, durante varias décadas primaron las cooperativas patrocinadas y controladas por el Estado, que habían sido introducidas por los poderes coloniales como instrumentos del desarrollo y, posteriormente, utilizadas por los gobiernos de los Estados independientes con fines similares. Se hicieron experimentos infructuosos y costosos, basados en la producción agrícola conjunta, las empresas colectivas y las granjas estatales, con vistas a incrementar la producción y la productividad agrícola.

Junto con los intentos por llevar a cabo una reforma radical (como la creación de cooperativas para la producción de cultivos industriales para la exportación y cooperativas de servicios para la producción de cultivos alimenticios), se han ido estableciendo poco a poco cooperativas independientes de artesanía, de industrias a pequeña escala, de ahorro, crédito y vivienda, que en algunos casos han tenido un éxito muy notable.

Muchas actividades de autoayuda están a cargo de grupos informales y de organizaciones de precooperativas, en algunos casos por preferencia de sus miembros, que tienen en cuenta que son más flexibles, menos burocráticas y que no están sometidas a supervisión oficial.

En un momento en que los programas de ajuste estructural traen consigo una evolución muy rápida, las cooperativas pueden concebirse como organizaciones capaces de amortiguar las repercusiones sociales negativas de algunas medidas de ajuste. Uno de los mayores obstáculos al establecimiento de las cooperativas en los países en desarrollo es el que forman las falsas ideas que circulan en las instancias decisorias y planificadoras sobre lo que son las cooperativas y su forma de trabajar, acompañado de unas expectativas poco realistas sobre lo que las cooperativas pueden conseguir, la creación de cooperativas sin tener en cuenta si se cumplen o no los requisitos mínimos para el éxito de su establecimiento y la aceleración artificial del crecimiento de las cooperativas.

En los países en desarrollo, la necesidad de contar con directrices claras sobre las formas de promover, establecer y dirigir cooperativas es actualmente tan intensa como cuando se redactó la Recomendación núm. 127, o incluso más. En muchos casos, el continuo crecimiento de la población, la disminución de la relación entre las tierras cultivables y la mano de obra disponible, las fuertes inversiones en el sector público, los proyectos de prestigio y los equipos militares, la expansión de las empresas estatales y paraestatales y la búsqueda del desarrollo industrial en detrimento del rural, junto con deficiencias políticas, prácticas de corrupción y los precios bajos de los productos agrícolas, han dado lugar a un incremento vertiginoso de la deuda exterior, unos índices muy elevados de desempleo y de subempleo, inestabilidad política, estancamiento de la economía y aumento generalizado de la pobreza.

Durante varios decenios el desarrollo rural ha quedado muy descuidado, y ello ha conducido a una emigración en masa del campo a la ciudad que ha exacerbado los problemas del desempleo y del subempleo en unas ciudades en plena explosión demográfica y que ha provocado el abandono de las zonas rurales por parte de trabajadores jóvenes, dinámicos y activos. Además, en ciertos casos, los gobiernos consideran a las organizaciones democráticas independientes (entre ellas, las cooperativas y otras formas de organizaciones de autoayuda) como rivales que buscan el poder y cuya índole es potencialmente peligrosa.

Para frenar esta tendencia negativa, la ayuda extranjera y la cancelación de las deudas con países extranjeros están sujetas a las condiciones de ajuste estructural que obligan a los gobiernos destinatarios a reducir su papel en la esfera económica y social, despedir a empleados de la administración y de los órganos paraestatales, desreglamentar, descentralizar y liberalizar las estructuras administrativas, políticas y económicas, es decir, a pasar de una economía planificada a una economía de mercado.

Habida cuenta de las experiencias negativas anteriores, y en vista de la presión ejercida por las instituciones donantes, la política de desarrollo oficial también está experimentando cambios. Así, se están llevando a cabo modificaciones en cuanto a los grupos destinatarios de los programas de desarrollo en beneficio de los pobres y de determinados grupos desfavorecidos, como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas y tribales. Además, en materia de desarrollo agrícola, se está dando más importancia a mejorar y aumentar la producción de cultivos industriales para la exportación. Ahora se presta atención a los cultivos de alimentos destinados a los mercados locales, al procesamiento de materias primas y a la creación de empleo en ámbitos ajenos a la

producción agrícola. La planificación y ejecución paternalista de los programas están siendo sustituidas por enfoques participativos en la gestión y evaluación de proyectos y en la investigación participativa, la formulación de políticas y la redacción de leyes. Esto está conduciendo a una nueva interpretación de los instrumentos para la promoción de la autoayuda, al paso de las cooperativas estatales como única forma oficialmente reconocida de organización de autoayuda a diversos modelos, que oscilan entre los grupos informales y las organizaciones oficiales de autoayuda que no son de índole cooperativa (como las asociaciones de agricultores, los grupos con intereses económicos, etc.) y a un redescubrimiento de la utilidad que tienen las campañas de alfabetización, la educación general y el desarrollo comunitario para un desarrollo global.

En los programas de ajuste estructural, los servicios gubernamentales encargados del fomento del desarrollo también se están estructurando, y sus funciones se están reduciendo. Como consecuencia de ello, muchas competencias que antes estaban en manos de funcionarios gubernamentales ahora se encomiendan a las instituciones locales y a los organismos del sistema de las Naciones Unidas, a las organizaciones no gubernamentales con oficinas regionales (por ejemplo, la ACI o el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito) y a las empresas conjuntas con compañías asociadas en países industrializados y en países en desarrollo.

El término «cooperativa» ha quedado desacreditado en muchos países en desarrollo, sobre todo cuando las cooperativas estaban antes bajo control estatal y tenían afiliación obligatoria (por ejemplo, en Etiopía, Guinea, Madagascar, Malí, República Unida de Tanzania, Sudán y Viet Nam). Los socios consideran que las cooperativas son «cosa del gobierno» y con frecuencia desconocen sus derechos, porque nunca han tenido oportunidad de ejercerlos en la práctica. Incluso en otros países en desarrollo, que simplemente imponían controles sobre los precios de los productos o donde las cooperativas daban igual trato a quienes no eran socios, y donde los socios tenían una participación escasa o nula en las cuestiones no comerciales, los socios eran muy críticos con las cooperativas, porque no se sentían promovidos sino explotados, y ni siquiera se veían a sí mismos como socios. Desde que comenzó el proceso de liberalización, en ciertos casos las cooperativas existentes han sido incluso saboteadas deliberadamente por sus miembros (como ha ocurrido en las cooperativas industriales y de vivienda de Etiopía), y mientras tanto se han creado nuevas sociedades, firmemente arraigadas en los principios cooperativos y la afiliación voluntaria.

Muy distinta ha sido la experiencia de las cooperativas que pueden comerciar libremente con cultivos alimenticios u otros artículos, y la percepción que sus socios tienen de ellas es totalmente positiva. Lo mismo ocurre con las organizaciones de tipo cooperativo del sector no estructurado, cuyos miembros las consideran organizaciones de autoayuda muy útiles (por no decir esenciales). Están, pues, preparadas para emplear sus propios recursos en favor de la consolidación de empresas conjuntas. Las asociaciones de crédito son un buen ejemplo de estas organizaciones independientes y autogestionadas, que se estructuran sobre la base de grupos que ya existían antes, con unos socios instruidos y un control y gestión democráticos; llevan a cabo actividades con sus propios fondos y ofrecen sus servicios sólo a los socios. Las estrategias eficaces adoptadas por las federaciones de cooperativas también pueden desembocar en cambios significativos en la percepción de las cooperativas y, por lo tanto, en su afiliación. Buen ejemplo de ello es el desarrollo que ha tenido lugar en Indonesia, donde la adhesión a las cooperativas se ha multiplicado prácticamente por diez en los últimos veinte años.

Pese a estos ejemplos positivos, a menudo muchos socios de cooperativas y el público en general siguen pensando que las cooperativas están controladas o patrocinadas por el Estado, que no son eficaces desde el punto de vista económico y que constituyen unas organizaciones socialmente caducas que anteponen los intereses del Estado (o de gestores profesionales a sueldo) al de sus socios. A fin de acabar con estos prejuicios, se ha de dar más publicidad a los ejemplos positivos de las cooperativas que trabajan en favor de los intereses de sus socios y de la satisfacción de los mismos.

Las fusiones, que dan lugar a cooperativas de gran volumen, a menudo han cambiado la relación entre los socios y sus cooperativas. La liberalización y la mundialización de los mercados han hecho prácticamente inevitable que las cooperativas traten de llegar a una escala de actividad económicamente competitiva, porque está claro que los socios no pueden beneficiarse de su cooperativa si ésta no es económicamente eficaz. Pero no todas las fusiones de cooperativas se han preparado adecuadamente, ya sea por lo que se refiere a las capacidades de gestión o a la reunión de dos culturas organizativas distintas, conservando la participación y el control de los socios.

En resumen, nunca ha sido mayor la necesidad de mejorar y fortalecer la relación entre los socios de las cooperativas y la dirección, y de crear nuevas actividades cooperativas adaptadas a las necesidades de los socios. La obsesión de muchas cooperativas por el éxito económico (que las lleva a veces hasta dejar de lado las necesidades reales de los socios) tendrá que cambiar radicalmente para que estas cooperativas puedan sobrevivir y prosperar. La competencia seguirá siendo muy dura, y es poco probable que los recursos de capital con que cuentan las cooperativas puedan alcanzar a los de las empresas competidoras orientadas a la inversión. Pero las cooperativas pueden contar, y a menudo cuentan, con una «capacidad competitiva» basada en que su propia existencia responde a las necesidades de sus miembros. Si las cooperativas pudieran convencer a sus socios de renunciar a obtener beneficios a corto plazo en aras de unas inversiones a largo plazo, podrían llegar a un período de crecimiento intenso, sobre todo cuando las empresas inversoras, que actúan a corto plazo en numerosos ámbitos, tengan que enfrentarse a la necesidad de satisfacer las demandas inmediatas de sus accionistas.

1.2.2. Repercusiones económicas

Las primeras fases del ajuste estructural tuvieron en muchas cooperativas una incidencia considerable que puede resumirse así:

- El desempleo aumentó en muchos países, lo cual a menudo dificultó que los socios de las cooperativas de ahorro y crédito pudiesen cumplir con sus obligaciones financieras (Zimbabue). Además, las tendencias inflacionistas encarecieron los créditos y pusieron en peligro los pagos, dando lugar a tipos de interés negativos en los ahorros y a una disminución de los préstamos disponibles; otra consecuencia fue una contabilidad y unos datos financieros poco fiables.
- La divergencia entre el tipo de interés en préstamos y depósitos tuvo también incidencia en las cooperativas de vivienda y, a consecuencia de ello, durante varios años fueron menos activas que en la etapa anterior al ajuste estructural (Zimbabue).
- Por regla general, el poder adquisitivo de la población descendió vertiginosamente (Gambia) mientras que los precios de los alimentos siguieron un ritmo ascendente.

Las cooperativas de consumidores fueron las más afectadas por esta situación. No obstante, al mismo tiempo, contribuyeron en gran medida a invertir las tendencias inflacionistas provocadas por comerciantes especuladores y a garantizar una oferta continua de productos alimenticios a la población de bajos ingresos.

- Muchas cooperativas agrícolas de comercialización y distribución perdieron el carácter monopolístico que antes les había garantizado cierto éxito económico. Los sistemas de comercio de vía única y las empresas paraestatales regionales de comercialización y procesamiento fueron desmanteladas en algunos países y sectores. Muchos agricultores o sus cooperativas dejaron de recibir ayudas en forma de productos o créditos, garantías de crédito, primas a la exportación o exenciones fiscales y protección de la competencia exterior. El recorte en las ayudas a los productores, por ejemplo, provocó una fuerte baja en la cuota de mercado de las cooperativas de cacahuets de Gambia (de un 81 por ciento en 1986-1987 a un 52 por ciento en 1989-1990), una disminución de la cuota de mercado de las cooperativas del café en Uganda (de un 100 por ciento a un 15 por ciento) y de las cooperativas algodonerías de Uganda (de un 100 por ciento a un 65 por ciento). A consecuencia de ello, las federaciones de los distritos o regiones registraron superproducciones enormes en los servicios de procesamiento y almacenamiento, y se vieron obligadas a despedir personal.
- Además de la rapidez con que se vieron expuestas a la competencia por parte de los proveedores privados y extranjeros (por ejemplo, en Zimbabwe), las cooperativas agrícolas acusaron el golpe del incremento de los precios de los bienes de producción, de los costos de transporte y de un acceso poco seguro a los créditos. Como resultado de ello, algunos productores situados lejos de los mercados se sintieron desalentados para producir, mientras que otros veían en la cooperativa el único medio de comercialización posible. Recientemente, los agricultores y los procesadores de alimentos han comenzado a tratar directamente unos con otros, e incluso han firmado contratos sobre cosechas futuras (Zimbabwe). Los efectos netos de esta tendencia varían según el país de que se trate. En ciertos países, la experiencia de las cooperativas agrícolas en la comercialización de los granos, la gestión del almacenamiento, el abastecimiento de artículos de consumo, bienes de producción y gestión del crédito agrícola les ha dado más importancia (Zambia), pero en otros han perdido socios y apoyo (Etiopía). En cualquier caso, para responder a los desafíos que se les plantean, las cooperativas han de aumentar sus capacidades comerciales, asegurarse de que tienen acceso a la información requerida sobre el mercado y prepararse a colaborar adecuadamente con otros participantes en el mercado. (Por otra parte, éstos son los puntos fundamentales de COOPREFORM, COOPNET e INDISCO en sus actividades encaminadas a ayudar a los países a reestructurar sus sectores cooperativos.)
- Pero hay otra cara de la moneda. La privatización pone de relieve el papel de las cooperativas a la hora de facilitar empleo regular, empleo remunerado, generación de ingresos, desarrollo de los recursos humanos y una mejora de las condiciones sociales. Son muchos los ejemplos de nuevas cooperativas que se sirven de las oportunidades creadas por la liberalización de las economías; es el caso de las cooperativas de asesoramiento compuestas por el antiguo personal de las autoridades cooperativas, las cooperativas de trabajadores de antiguos empleados estatales (por ejemplo, en el sector de la salud) y las cooperativas de seguros en las que el

- monopolio estatal en esta industria ha desaparecido (Zambia). Muchas de las cooperativas existentes están racionalizando sus actividades (o tienen previsto hacerlo), de modo que con el tiempo adquirirán puntos de apoyo en los nuevos mercados (como la Unión Cooperativa de Gambia y algunas cooperativas de Zambia, que ahora exportan ellas mismas productos agrícolas).
- En algunos países, los programas oficiales de apoyo a la pequeña y mediana empresa (Sudáfrica) o el procesamiento local de materias primas han generado nuevas posibilidades de fundar industrias de tipo cooperativo y elaborar estructuras de apoyo.
 - Los elevados gastos que han de soportar las cooperativas (ya que han de facilitar informes precisos a sus socios y realizar verificaciones de cuentas regulares, estatutarias y externas costosas, mientras que muchos comerciantes privados de países en desarrollo nunca son controlados) dificultan aún más la nueva toma de posiciones por parte de las cooperativas. Además, suelen financiar los servicios de información, educación y asesoramiento de sus socios y, por regla, tienen que cumplir funciones sociales y económicas. La liberalización podría conducir a un descenso de los gastos de verificación de cuentas si las federaciones de cooperativas se ocupasen de dicha operación, lo cual, por tanto, daría a las cooperativas la oportunidad de elegir los programas sociales que desean ofrecer a sus socios.
 - En muchos países, los movimientos cooperativos han experimentado una reestructuración o están en proceso de ello, a fin de acomodarse a una situación en la que se enfrentan a una fuerte competencia en la que el Estado ya no puede proporcionar apoyo financiero ni servicios de extensión para promocionar las cooperativas (Zimbabue). Con frecuencia, esta reestructuración desemboca en una descentralización de funciones, del ámbito central al de distrito. Es de esperar que esto también contribuya a aumentar la autonomía de las instancias decisorias de base y a que se produzca un giro radical en las relaciones dentro del propio movimiento.
 - En muchos países aún no se ha conseguido un nuevo equilibrio entre el poder del Estado en las cuestiones cooperativas (su papel regulador, supervisor y promotor) y la autonomía del movimiento cooperativo. Es necesario llevar a cabo reformas legislativas en distintos ámbitos, para reflejar el cambio general y facilitar la igualdad necesaria en la situación de las cooperativas, de manera que puedan competir en condiciones de igualdad con las empresas inversoras. En muchos países, el proceso de creación de un marco jurídico y administrativo encaminado a evitar una utilización incorrecta del poder económico por parte del sector privado recién liberado y corregir las conductas incorrectas no ha seguido el ritmo de los avances en la empresa del comercio. Además, pese a que la mayor parte de los movimientos cooperativos nacionales se están adaptando a la competencia, no todas las burocracias están convencidas de que pueden ceder sin riesgo su poder de control sobre las cooperativas, y sobre sus bienes, que han sido parcial o totalmente financiados con fondos públicos, o privatizar «sus» bienes de capital (por ejemplo, el almacenamiento paraestatal o los servicios de procesamiento) vendiéndolos a cooperativas. En otros países hay que modificar los acuerdos de ocupación de la tierra de inspiración comunista, lo cual no supone necesariamente un cambio en favor de un régimen de excesiva propiedad privada; pero, en cualquier caso, antes de que las empresas colectivas agrícolas puedan pasar a ser cooperativas de

comercialización y distribución hay que abrir el mercado de derechos de utilización de la tierra y dejar que la afiliación a las cooperativas sea voluntaria, superando el modelo de los derechos locales sobre la tierra (República Unida de Tanzania).

- En los últimos años, muchos países han respondido a la réplica del ajuste estructural haciendo nuevas declaraciones de políticas cooperativas, una nueva legislación cooperativa o llevando a cabo enmiendas en la misma, todo lo cual se explica más adelante en el presente informe.
- En algunos casos, ciertos servicios antes dirigidos por el Estado han sido privatizados y convertidos en cooperativas, lo que ha mitigado las repercusiones socioeconómicas negativas del ajuste estructural. El Senegal es un caso destacado. En respuesta al ajuste estructural, los sistemas de riego autogestionados, los bancos de cereales, los intermediarios de crédito, las tiendas de consumidores y la distribución de bienes de producción y las cooperativas de comercialización han conseguido sustituir con éxito a las empresas paraestatales a la hora de administrar los sistemas de seguridad alimenticia, adquirir bienes de producción, mantener la infraestructura rural, facilitar ciertos servicios sociales y establecer sistemas de ahorro y crédito. Por tanto, han contribuido a la movilización y al uso eficaz de los recursos locales y nacionales, lo que constituye un factor capital para la revitalización de las economías en desarrollo. Las cooperativas de ahorro y crédito han contribuido también a paliar las repercusiones que han tenido en muchos casos los recortes en los créditos. En algunos países, la financiación de grupos, los fondos rotatorios y los programas que vinculan la concesión de créditos y la comercialización se han incorporado al sector cooperativo, y actualmente ofrecen nuevas oportunidades para utilizar los recursos financieros en el ámbito local, lo que tiene como resultado que se pierde menos tiempo en las operaciones que si cada uno tuviese que llevar el dinero a un banco de la ciudad o guardarlo bajo el colchón.

1.2.3. Repercusiones políticas

En un gran número de países, el movimiento cooperativo se ha disociado del partido gobernante, cuando no de toda afiliación política anterior (Zambia). Además de transferir de manera gradual pero decidida las funciones administrativas del ámbito nacional al local, este proceso se percibe también en la orientación general de la actividad política. Por ahora, la descentralización política no ha sido constitucionalmente decretada en todas partes. Ahora bien, el resurgimiento de términos como «sociedad civil» y «subsidiariedad» en las declaraciones públicas de las organizaciones internacionales y en las agendas políticas nacionales es tan frecuente que cabe suponer que esta tendencia ya ha adquirido un impulso significativo. Pero la descentralización administrativa y la transferencia del verdadero poder político de las instancias decisorias al ámbito local no siempre van acompañadas por las asignaciones necesarias de recursos financieros suplementarios que corresponden a dicho ámbito. Pese a que esto suscita problemas entre los ciudadanos que precisan servicios públicos, da nuevas oportunidades a las cooperativas. Al establecer asociaciones con el gobierno municipal, pueden diversificar sus actividades o aumentar su eficacia a la hora de hacer presión en favor de un cambio regulador.

Los gobiernos municipales no siempre han adquirido las capacidades necesarias para el desempeño eficaz de sus nuevas funciones. Aunque lo consigan u obtengan asistencia ámbitos próximos al local, la contribución al desarrollo, que en teoría promete la descentralización, no siempre se puede alcanzar en la práctica. Cuando esto ocurre, se puede pedir a las cooperativas que presten asistencia facilitando unos servicios que tendrán que ser remunerados; pero la relación entre el gobierno municipal y las cooperativas podría configurarse de múltiples formas y el precio de dichos servicios podría negociarse a partir del valor que se le asigne en el ámbito local.

Asimismo, las cooperativas están dando cuenta de que el proceso de democratización ha incrementado aún más la necesidad de alfabetización de sus miembros (por ejemplo, en Botswana).

1.2.4. Las nuevas tendencias en la promoción de las cooperativas

Los cambios políticos y económicos que han tenido lugar en los países en desarrollo han conducido a una alteración en las funciones tanto del Estado como de las cooperativas y las federaciones de cooperativas. Mientras la coexistencia de «cooperativas de libre empresa (o comerciales)», «cooperativas patrocinadas por el Estado» y «grupos de autoayuda» ha pasado a ser algo aceptado en un gran número de países, las funciones promotoras del Estado y de las federaciones de cooperativas han cambiado, como ilustran los siguientes casos:

- En Zambia, la comercialización estatal de productos agrícolas se interrumpió casi de la noche a la mañana, mientras que en el Senegal el Estado decidió simplemente disolver los mecanismos estatales y las estructuras institucionales de desarrollo y transferir sus funciones directamente a estructuras cooperativas. En otros casos, el Estado proyectó realizar una retirada estratégica y planificada (por ejemplo, en el Camerún, Filipinas, Níger, Singapur, Uganda y República Unida de Tanzania), pero esta iniciativa no siempre fue aceptada incondicionalmente (Uganda), ni siempre tuvo éxito. En otros países se optó por una política de «perseverancia» sin realizar cambio alguno, a no ser una modificación superficial de la política inicial y de las cuestiones legislativas. En muchos casos esto dio lugar a una situación en la que determinados mecanismos de control, especialmente débiles, fomentaron la negligencia y las prácticas desleales, un sentimiento de desmotivación entre los funcionarios gubernamentales, una gestión cooperativa ineficaz con errores que pasan desapercibidos, malversaciones de fondos, rupturas de contratos y casos de corrupción no sancionados (por ejemplo, en ciertas cooperativas de crédito de Malasia), deteriorando así aún más la reputación de las cooperativas y la imagen de los servicios públicos responsables del desarrollo cooperativo.
- En otros casos, el gobierno legalizó las organizaciones cooperativas de autoayuda ya existentes que hasta la fecha no habían sido legalizadas ni registradas (tales como ROSCAS, los grupos *tontine*, *adjo*, *naam*, los grupos *harambee* o *gotong royong*) o la creación (y en algunos casos el registro con regulaciones simplificadas) de otras formas de cooperativas. Esto quiere decir que, paralelamente al sector formal de las cooperativas, en muchos países hay actualmente una gran diversidad de otros tipos de cooperativas, entre los que cabe citar: los grupos de aldeas de Burkina Faso, Malí y Níger; los grupos de iniciativa común del Camerún; los grupos de interés económico del Senegal y de otros países africanos de expresión

francesa; las cooperativas de crédito de Indonesia, y las precooperativas de Côte d'Ivoire.

A medida que el Estado se va retirando, las estructuras coordinadoras cooperativas (federaciones, confederaciones y sindicatos) tienen la oportunidad de ocupar parte del vacío que ha quedado. Pero depende de cada país que estén o no preparadas con vistas a fomentar el tipo de ayuda que necesitan las cooperativas para volver a situarse, así como para facilitar la educación básica que debería haberse proporcionado mucho antes a sus socios en el plano local. En algunos casos, estas tareas son realizadas por organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias (por ejemplo, la Sadguru Water and Development Foundation en el Estado de Gujarat (India), que ha creado más de 200 cooperativas de base en los últimos años, y la SEWA, que es otra organización no gubernamental india que trabaja con cooperativas de mujeres y hace «préstamos iniciales»). En otros países, las federaciones de cooperativas del sector del comercio agrícola se han visto desplazadas por sociedades no cooperativas de cultivos (en la República Unida de Tanzania, por ejemplo, la Asociación de Cultivos de Café, Algodón, Tabaco y Anacardos). Ahora bien, la Unión Cooperativa de Hacendados de Kenya demuestra claramente cómo, con la experiencia acumulada, una federación cooperativa puede situar nuevamente y con éxito todo un sector cooperativo y mantener su predominio en la industria.

Las federaciones, que hasta ahora sólo han tenido funciones representativas en el seno de un sistema cooperativo con patrocinio estatal (como fue el caso de la mayoría de las federaciones asiáticas), han de aprender cómo facilitar servicios de apoyo y asistencia a sus cooperativas miembros, establecer la integración vertical y horizontal necesaria, sin olvidar los vínculos ascendentes y descendentes, y la apertura del acceso a servicios de apoyo a la gestión con un alto grado de profesionalidad y adecuadamente orientados (en los ámbitos de la educación, la formación, la verificación de cuentas, el asesoramiento en la gestión, la planificación de proyectos, la reestructuración del capital, el desarrollo organizativo, etc.) que precisan las cooperativas de base en este proceso de transición: si no logran este apoyo, es muy probable que desaparezcan.

En líneas generales, de las experiencias referidas a las posibles nuevas relaciones entre el sector cooperativo y el Estado se puede deducir lo siguiente:

- No bastará con una mera transferencia de la política, la legislación o los modelos organizativos de Occidente. La creación de un sector cooperativo realmente autónomo e independiente supone que haya lugar para los experimentos y los errores. Ahora bien, a fin de invertir las tendencias negativas provocadas por una excesiva intervención estatal en las cuestiones cooperativas del pasado, se ha de reconocer — si se acepta que las cooperativas forman parte integrante del desarrollo socioeconómico y político global — que el tipo de estructuras de apoyo y representación política que se necesita en los países en desarrollo va más allá de las que requieren las cooperativas de los países industrializados. La relación entre los miembros y la gestión cooperativa, así como las relaciones entre las cooperativas y las autoridades municipales, son (por muchas razones) diferentes de las de antes, y las tareas educativas que tienen ante sí las instituciones que promueven el desarrollo cooperativo son también mucho más grandes que en otros tiempos.
- En una palabra, sin el apoyo sostenido de los socios y su participación en el comercio, el capital y la gestión las cooperativas no pueden sobrevivir. Los responsables de elaborar los programas de desarrollo social y económico han caído en la cuenta

de este hecho. Pero es fundamental que los gobiernos no retiren su apoyo con demasiada brusquedad. Las cooperativas y sus federaciones necesitan tiempo para movilizar sus recursos, construir su fuerza y sus capacidades de gestión, y aprender a hacer frente a las presiones de los mercados competitivos. Por consiguiente, los gobiernos han de conceder a las cooperativas el tiempo suficiente y evaluar sus capacidades antes de retirarles su apoyo de manera gradual.

1.3. Los países en transición

En los antiguos países comunistas, las cooperativas desempeñaron un papel importante en el sistema político y en la economía planificada. Las cooperativas de tipo comunista eran instrumentos en manos del gobierno y del partido en el poder, y cumplieron unas funciones determinadas. En realidad, servían para:

- transformar los medios de producción privados en una forma especial de propiedad cooperativa colectiva como fase de transición hacia la transformación en propiedad estatal;
- poner en práctica los planes elaborados por el gobierno central y adaptarlos, en caso necesario, a las condiciones locales;
- sensibilizar a los miembros de acuerdo con el modo de vida comunista y ofrecerles formación profesional, y
- cumplir funciones sociales facilitando servicios sociales a los miembros, a sus familias y a otras personas residentes en el entorno que abarcan.

Estas cooperativas comunistas (empresas colectivas agrícolas, artesanales e industriales y cooperativas de consumidores y de vivienda) se diferenciaban en gran medida de las cooperativas de los países industrializados de Occidente. Ahora bien, en lo que atañe a sus objetivos y métodos de funcionamiento, fueron oficialmente reconocidas como cooperativas por la ACI y los organismos de las Naciones Unidas.

Con la caída de los regímenes comunistas, estas cooperativas perdieron sus fundamentos ideológicos y el apoyo estatal. Como consecuencia de la liberalización y de la transición a un sistema económico orientado al mercado, los dirigentes de las empresas colectivas y las cooperativas de consumidores y vivienda tuvieron que reorientar su política comercial y desarrollar capacidades empresariales, lo cual resultó difícil tras décadas de trabajo en favor de la ejecución de los planes estatales. La privatización de la propiedad colectiva adoptó diversas formas:

- restitución de la propiedad a los antiguos titulares (por ejemplo, en la República Checa y en la antigua República Democrática Alemana);
- privatización mediante cupones negociables, distribuidos entre los socios, los empleados y los antiguos propietarios y vendidos a las partes interesadas (Hungría, Federación de Rusia y Estados bálticos), o
- disolución y liquidación (en el caso de las uniones y federaciones de Polonia).

Ello deja sin resolver la cuestión del pago de las antiguas deudas y, especialmente, la devolución de los préstamos concedidos por bancos estatales a las empresas colectivas y a otras cooperativas comunistas en el contexto del sistema comunista.

En 1988, la antigua URSS adoptó una legislación cooperativa en la que se preveía la creación de nuevas cooperativas autónomas, con una composición mínima de tres miembros, que constituyeron la primera expresión legítima de empresas privadas, pese

a que sólo podían actuar en una serie restringida de sectores (proveedores de servicios y restaurantes). Ante la ausencia de mecanismos de control eficaces, esta oportunidad se utilizó en gran medida para legalizar actividades comerciales no estructuradas e ilegales, y para llevar a cabo actividades con fines lucrativos. Ahora bien, aunque se legalizaron las actividades cooperativas, las nuevas cooperativas estaban sujetas a graves restricciones, tales como impuestos elevados y medidas burocráticas heredadas de la administración comunista (por ejemplo, las restricciones a la propiedad privada de la tierra, a los préstamos, a las materias primas y a las piezas de repuesto).

En los primeros años de transición, los gobiernos se mostraron hostiles ante cualquier forma de cooperativismo y favorecieron la transformación de las empresas colectivas en sociedades. Debido a su falta de orientación y experiencia en cuanto a los mecanismos de la economía de mercado, a menudo los socios de las empresas colectivas votaron en favor de mantener el tipo de cooperación que conocían en vez de aventurarse en un territorio desconocido.

Los esfuerzos por reestructurar y «despolitizar» las cooperativas, las federaciones y las estructuras piramidales no estuvieron exentos de dificultades. No sólo faltaban dirigentes con experiencia en el campo de las cooperativas autónomas orientadas al mercado, sino que las cooperativas de base se hallaron endebles y desorientadas durante todo el proceso de transición.

Un gran obstáculo para la creación de nuevas cooperativas de servicios de agricultores, comerciantes, artesanos y miembros de profesiones liberales fue el hecho de que, durante los primeros años del nuevo régimen, no hubo suficientes granjas privadas, actividades comerciales ni empresarios individuales que pudieran constituir una afiliación tras décadas de colectivismo.

La ausencia de un marco legislativo adecuado en lo que respecta a la titularidad de la tierra, los derechos de propiedad y el acceso a los servicios financieros constituyó otro obstáculo. Por otra parte, no existía una maquinaria administrativa eficaz para aplicar la nueva legislación. Pese a que la economía se liberalizó a gran velocidad, las reformas de las estructuras gubernamentales de ámbito nacional, regional y local se quedaron rezagadas, por lo que estas estructuras permanecieron durante mucho tiempo sin cambios.

El ritmo y el éxito del proceso de transición varían de un país a otro; ahora bien, surgieron algunos problemas comunes de forma más o menos clara:

- tras una década de redistribución apresurada de la propiedad, reestructuración de las antiguas organizaciones comunistas y promulgación de las nuevas leyes, es necesario volver a cuestionarse profundamente una serie de conceptos ya conocidos y probados. Además de para dar respuesta a los requisitos de la nueva economía de mercado, ha de concebirse una serie de modelos a fin de hacer frente a los desafíos del siglo XXI, que se asemejan considerablemente en todo el mundo;
- después de la disolución o desintegración de las antiguas empresas colectivas comunistas, especialmente en las zonas rurales, muchos de los servicios sociales facilitados por estas cooperativas (guarderías infantiles para hijos de madres trabajadoras y centros de la tercera edad, clubes juveniles, servicios de recreo y vacaciones, unidades encargadas de realizar obras y reparaciones, y comedores) ya no se encuentran disponibles. Los gobiernos municipales son incapaces de financiar dichos servicios y el único modo de restablecerlos es facilitándolos mediante la autoayuda organizada;

- la tarea más difícil, y la más importante, en lo que concierne a la transformación de la economía y la sociedad es lograr un cambio en las mentalidades;
- es necesario que existan promotores locales que se ocupen de la educación de los socios entre los antiguos miembros de las empresas colectivas, muchos de los cuales tienen prejuicios contra cualquier entidad que se defina mediante el término «cooperativa». El público en general de los países en transición ha de conocer los valores y principios de las cooperativas, los beneficios que puede reportar ser miembro de una cooperativa en una economía de mercado y las funciones positivas que pueden desempeñar las cooperativas autónomas e independientes en la nueva sociedad;
- la formación de promotores e instructores es la clave del éxito de dichos esfuerzos, y éstos no sólo deben adquirir conocimientos sobre el modo en el que comercian las cooperativas, sino estar ellos mismos convencidos de los beneficios de la cooperación antes de poder convencer a otros. A fin de crear un contexto propicio para el desarrollo cooperativo en los países en transición, ha de hacerse, por tanto, especial hincapié en crear directrices, conceptos y modelos claros con respecto a las actividades cooperativas de estos países. Estos podrían facilitar una base para la formación de promotores e instructores, representantes electos y empleados de cooperativas y facilitar información a los socios, al público en general, a los encargados de adopción de políticas y a los administradores en el ámbito de la autoayuda cooperativa. La declaración de principios sobre la identidad de la ACI podría servir a este propósito, junto con la Recomendación núm. 127 revisada de la OIT y las directrices de las Naciones Unidas elaboradas por el Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC).

1.4. Los países industrializados

En los países industrializados, las cooperativas han ganado reconocimiento como fuerza económica y social. Las cooperativas de servicios de agricultores, artesanos, comerciantes, miembros de profesiones liberales (tales como médicos, farmacéuticos y asesores en materia fiscal), consumidores y arrendatarios han pasado de sus modestos comienzos a empresas comerciales a gran escala dirigidas profesionalmente, que compiten cara a cara con las empresas comerciales. En las cuatro últimas décadas, el número de cooperativas de base se ha visto reducido drásticamente debido a las fusiones, mientras que el número de socios ha aumentado. Por tanto, la eficacia y la competitividad económica de las sociedades cooperativas ha aumentado en gran medida, mientras la distancia entre los socios individuales y sus cooperativas se ha intensificado; en muchos casos, los socios se han convertido en meros clientes y accionistas.

Se observa una clara tendencia por parte de las grandes cooperativas a distanciarse de su colectivo de socios y convertirse en empresas de interés general controladas por gestores.

Es posible adoptar una serie de medidas — como ya se ha hecho en el Japón — para evitar que las grandes cooperativas traten constantemente de seguir el modelo empresarial, perdiendo, a fin de cuentas, su carácter cooperativo, para preservar la identidad cooperativa de estas vastas organizaciones y para concienciar a sus gestores de que en cuestiones de negocios el método cooperativo puede aportarles una ventaja competitiva con respecto a las empresas comerciales. Han de comprender que:

- por lo general, los socios son mejores clientes que los no socios;
- el comercio con los no socios ha de restringirse, o incluso prohibirse, a fin de evitar que dicho comercio se convierta en el principal objetivo;
- la gestión puede concentrarse en ofrecer servicios de alta calidad a los socios sin esforzarse continuamente por incrementar el valor de las acciones, dado que los miembros anteponen la calidad y fiabilidad de los servicios a la obtención de beneficios elevados del capital invertido;
- la cooperación entre las cooperativas en los sistemas integrados posibilita combinar las ventajas de la cercanía a los socios con las de las actividades a gran escala, y
- los socios están deseando controlar y dar apoyo a sus cooperativas, siempre y cuando la afiliación valga la pena y cuenten con oportunidades reales de ejercer un control democrático.

En la práctica, esto quiere decir que: las grandes cooperativas han de mantener y reforzar los sistemas de información y comunicación entre los socios y la administración; constituir estructuras representativas; conceder a los titulares de cargos (dirigentes voluntarios), gestores y empleados la oportunidad de descubrir la filosofía empresarial de la cooperativa, y utilizar mecanismos legislativos para vincular estrechamente a los gestores de la cooperativa a su labor de fomento de la afiliación (por ejemplo, recomendando la transparencia y responsabilidad de los gestores para con los socios en los servicios que les ofrecen; incorporando al orden del día de las reuniones generales un informe de fomento; haciendo auditorías de rendimiento, y dejando clara la responsabilidad de los gestores en caso de que no consigan aumentar la afiliación).

El alineamiento de las cooperativas con sus rivales comerciales significa también que el trato fiscal que reciben las cooperativas habrá de ser parecido al de las empresas comerciales si las características específicas de su política empresarial y de su estructura general ya no justifican que se les conceda un estatuto jurídico especial.

En muchos países industrializados, el sistema de cooperativas establecido está compuesto por un número cada vez menor de grandes empresas de base y por una cifra, igualmente en descenso, de federaciones regionales, sindicatos y federaciones de cooperativas nacionales. En algunos países las nuevas cooperativas que se han establecido son relativamente escasas (por ejemplo, en Alemania la media anual es de 30 cooperativas nuevas), mientras que en otros el número de cooperativas no deja de aumentar (Finlandia y Reino Unido).

Tras décadas de crecimiento continuo y de fe inquebrantable en un progreso económico y tecnológico casi sin fronteras, se ha llegado a los límites del crecimiento. La gente se ha dado cuenta de los peligros que entrañan la destrucción del medio ambiente, las tensiones sociales provocadas por el desempleo masivo de larga duración y la brecha creciente entre los ricos y los pobres en una sociedad de consumo. Se ponen cada vez más de manifiesto los problemas causados por el debilitamiento del sistema de seguridad social en una sociedad caracterizada por un individualismo creciente, la desintegración de las estructuras familiares y un número cada vez mayor de personas de la tercera edad que no cuentan con apoyo familiar. Estos importantes cambios del contexto social, económico, demográfico y ecológico en el que han de actuar las cooperativas hacen fundamental la reconsideración del papel que desempeñarán en el futuro.

Mientras en un gran número de países europeos las cooperativas se consideran como pertenecientes al sector privado, en otros países (por ejemplo, Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal) se piensa que las cooperativas, junto con las asociaciones y organizaciones de seguros mutuos, forman parte de un sector nuevo de la economía, alternativo o «tercero», que se ha dado en denominar «economía social». En este sector «tercero» o alternativo, la jerarquía de los objetivos que se persiguen difiere de la de las empresas inversoras. El bienestar de los socios — o, de forma más general, la solidaridad mutua, la atención a la comunidad y la protección del medio ambiente — ocupa un lugar más relevante que el valor de las acciones. Ahora bien, también en este «tercer» sector, la eficacia económica y la competitividad siguen siendo requisitos previos a la supervivencia en el mercado.

Tras edificar durante décadas unos Estados de bienestar social que ofrecían todo tipo de servicios, los gobiernos se han visto obligados a reducir los gastos debido a la carga creciente de la deuda pública. Esto ha dado lugar a una reducción del gasto público en servicios de seguridad social y de salud, que ha planteado dificultades entre los grupos más desfavorecidos de la sociedad. La iniciativa privada y la autoayuda organizada son cada vez más importantes para llenar los huecos que ha dejado tras de sí la retirada del Estado.

El aumento del desempleo también es consecuencia de las estrategias de la industria para modernizarse, mediante fusiones y adquisiciones, y crear nuevas tecnologías que permitan efectuar ahorros en la mano de obra al sustituir a trabajadores por máquinas. Como resultado, las fábricas o las empresas que pertenecen a grandes conglomerados internacionales corren el riesgo de desaparecer prácticamente de la noche a la mañana, llevándose consigo los empleos que ofrecían si esto responde a la estrategia empresarial. Con este panorama, un gran número de trabajadores pierden sus empleos y decenas de miles de jóvenes se quedan sin oportunidades de formación o puestos de trabajo, con el riesgo de ser excluidos de la orientación general de la sociedad.

Hay una necesidad urgente de abordar estos problemas que, aparentemente, no pueden ser resueltos por el Estado ni por el mercado. Esta es la situación típica en la que surgen las cooperativas, al aplicar los principios de autofinanciación, asistencia mutua, solidaridad y responsabilidad social.

Se están creando nuevas formas de cooperativas en respuesta a estos problemas. Ahora bien, no siempre se reconoce su utilidad ni reciben el correspondiente apoyo de la mayor parte de las grandes cooperativas comerciales ya establecidas. A menudo carecen de un marco jurídico adecuado orientado a sus necesidades, puesto que la legislación vigente en materia de cooperativas había sido redactada o enmendada durante años con el fin de dar respuesta a las necesidades de las grandes cooperativas (Alemania). En estos casos, los costos de organización resultan un peso demasiado grande para las cooperativas pequeñas. Además, a menudo estas nuevas cooperativas no pueden acceder a los servicios generales de apoyo para el establecimiento de nuevas empresas. Actualmente, el proyecto de investigación DIGESTUS, patrocinado por la Unión Europea, estudia los cambios que han de realizarse en las leyes que rigen las organizaciones comerciales de los Estados miembros de la Unión Europea, de tal manera que el marco jurídico sea más favorable para las empresas pequeñas y auto-gestionadas o para las cooperativas.

En algunos países (Italia y Reino Unido), una legislación especial o las enmiendas introducidas a la legislación existente en materia de cooperativas (Francia) ya han mejorado el contexto jurídico de dichas cooperativas. Se han establecido organizacio-

nes o programas especiales para divulgar información sobre nuevas soluciones cooperativas a los urgentes problemas de índole social, económica y medioambiental (Francia, Italia y Reino Unido). Entre estas soluciones cabe citar las cooperativas comunitarias, las cooperativas para la solidaridad social, las *unions d'économie sociale* como cooperativas con actores diversos y las asociaciones que realizan actividades económicas no lucrativas (el Japón).

1.5. De la tutela estatal a la autonomía: el retorno a la democracia de base

1.5.1. Cambio de contexto y evolución de las funciones

Como consecuencia del cambio contextual que ha tenido lugar en los países en desarrollo y en las economías en transición, las funciones del Estado y de las federaciones de cooperativas en el desarrollo cooperativo experimentaron cambios. Mientras algunos países adoptaron medidas radicales a fin de retirar al Estado y al Partido del movimiento cooperativo — entre esas medidas cabe citar la decisión de Polonia de disolver todas las uniones y federaciones de cooperativas politizadas y empezar desde cero —, otros crearon alternativas de «transición planificada» hacia una reorganización menos drástica del Estado, para que pueda facilitar los servicios de apoyo necesarios y para que el movimiento cooperativo logre pasar de la tutela estatal a la autonomía.

A medida que avanza la ejecución de los programas de ajuste estructural y la liberalización echa raíces en el mundo en desarrollo, los países que en un primer momento fueron los principales defensores de las cooperativas están retirándoles rápidamente su apoyo. Por tanto, el vacío creado ha obligado — una vez más — a examinar con mayor detalle el papel de las coordinadoras de cooperativas y a examinar hasta qué punto podrían absorber algunas de las funciones que anteriormente correspondían al Estado. Con miras a proporcionar a las cooperativas la asistencia que requieren a medida que sufren ajustes de gran importancia, las coordinadoras de cooperativas tendrán que reconsiderar su situación de manera que promuevan apoyos que amplíen y aumenten la eficacia de las nuevas cooperativas independientes.

El vacío que existe en el ámbito del fomento de las cooperativas de base está siendo cubierto ahora por organizaciones no gubernamentales locales y por organizaciones comunitarias especializadas de muchos países en desarrollo. Como se ha dicho antes, la Fundación Sadguru Water and Development, del Gujarat (India), ha ayudado en los últimos años a ciertos grupos tribales a crear más de 200 cooperativas de base para generar empleo e ingresos. Las organizaciones no gubernamentales locales también están organizando programas educativos dirigidos a sus miembros con el propósito de reforzar su participación en la gestión cooperativa. Otra organización no gubernamental de la India (la SEWA) ha estado ayudando a los grupos de mujeres pobres a organizarse en cooperativas y a obtener pequeños créditos para poner en marcha empresas comerciales.

1.5.2. La mundialización y los bloques regionales de comercio: oportunidades y riesgos para las cooperativas

La mundialización ha reforzado la influencia de las fuerzas del mercado y, a la vez, ha logrado que se venzan muchos de los problemas propios de las distancias geográficas

cas mediante avances en las comunicaciones y en el transporte. El descenso vertiginoso en los costos de las telecomunicaciones está intensificando la integración financiera, abriendo posibilidades a nuevos tipos de comercio internacional y fomentando la difusión de ideas. La mundialización ha incrementado en gran medida la importancia de las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales y los bloques regionales de comercio, además de fomentar la coordinación política entre países; además, ha creado la necesidad de mecanismos (en los planos local y nacional) para aplicar unas normas fiables.

El llamado «milagro de Asia oriental» y la crisis que recientemente ha afectado a la zona han puesto de manifiesto las promesas y los riesgos de la mundialización. Al liberalizar el comercio, las economías de la región han ampliado los mercados que tienen ante sí sus productores y obtenido aumentos de productividad gracias a la competencia en el sector exportador y en las industrias de importación rivales. Al atraer la inversión extranjera directa, Asia oriental (y algunos países de América Latina) ha asegurado el acceso al capital, las tecnologías y la competencia en materia de organización. Esto ha incrementado las aptitudes industriales en todas partes, impulsando la modernización de la infraestructura e introduciendo una revisión — que era muy necesaria — de los servicios de producción tales como la banca. No obstante, la crisis que se ha extendido por toda la región desde mediados de 1997 pone de manifiesto algunos de los riesgos que conlleva la mundialización. Por ejemplo, la integración financiera puede intensificar la gravedad y duración de las repercusiones que se derivan de los efectos de transmisión. Si no existen redes de seguridad firmes — como las cooperativas — pueden provocar un empeoramiento de la pobreza y un deterioro del clima político. Por tanto, el cambio en la complejidad del proceso de desarrollo generado por la mundialización convierte a ésta en un factor de primer orden de la futura construcción institucional y la formulación de políticas.

La mundialización del comercio y las finanzas es un fenómeno que parece despertar poco interés en el mundo cooperativo, salvo en bancos cooperativos tales como el *Crédit Agricole* (Francia), el *Norinchuki Bank* (el Japón) y el *Rabobank* (Países Bajos), y en las cooperativas de seguros que actúan en el marco de la *Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos (ICMIF)*, que ha creado un sistema mundial de reaseguros.

Los bloques regionales de comercio establecidos en Europa (la Unión Europea y la AELC), en las Américas (el TLC y el MERCOSUR), en Asia y el Pacífico (la SAARC, la ASEAN y la APEC), en Africa (la SADC y la PTA) y en los países de Europa central y oriental están construyendo nuevas barreras con la vista puesta en proteger las economías de los Estados miembros. Hoy día, en el umbral del nuevo milenio, las cooperativas están discutiendo sobre la forma de reaccionar ante estas agrupaciones económicas. En Europa, por ejemplo, las cooperativas han comenzado a discutir las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea en las cooperativas y sus socios. En un seminario europeo de la ACI, celebrado en 1997, se manifestó que la integración europea acarrearía ciertas consecuencias negativas a las cooperativas. La realidad del mercado abierto es que sólo sobrevivirán los más fuertes. A fin de crear una fuerza económica, las cooperativas de tamaño pequeño y medio tendrán que estudiar la posibilidad de fusionarse. En este caso hay que actuar con prudencia para garantizar que las cooperativas no pierdan de vista su responsabilidad social, es decir, la atención a sus socios.

Otra solución paralela podría consistir en intensificar la cooperación con las cooperativas de otros sectores. Si el sistema de asistencia mutua entre las cooperativas es

eficaz, resulta fácil vencer las dificultades. Esta es la base del sexto principio de la ACI: «Cooperación entre cooperativas».

¿La ampliación representa una oportunidad o una amenaza para las cooperativas? La respuesta a esta pregunta es muy compleja, pero una cosa sí es cierta: en buena parte depende de las propias cooperativas, de las políticas nacionales y del modo en el que las cooperativas se benefician de esta gran oportunidad y reducen al mínimo las posibles amenazas.

1.5.3. La descentralización trae consigo nuevos desafíos y esperanzas

Junto con la mundialización, estamos presenciando un cambio en la orientación de la actividad política en favor del nivel subnacional, proceso conocido como «descentralización» cuyo origen puede atribuirse a múltiples causas. El final de la guerra fría liberó un gran número de fuerzas muy intensas. Se puso de manifiesto el fracaso del modelo de economía centralizada y se inició una circulación de ideas entre una población urbana en rápido crecimiento y muy concienciada políticamente. Se pensaba además que muchos gobiernos no estaban consiguiendo llevar a la práctica un desarrollo de amplia base. Todos estos factores están limitando la autoridad del Estado centralizado, dando más importancia a las identidades locales y generando una demanda popular en favor de una mayor participación en el proceso de adopción de decisiones públicas.

La descentralización es la transferencia de los poderes de adopción de decisiones a ámbitos de gobierno y autoridades administrativas de nivel inferior y que están más directamente implicados. Los últimos avances hacia la descentralización que han tenido lugar en Europa comprenden el reciente voto en favor de la transferencia de competencias al Parlamento de Escocia y la revisión en 1992 del artículo 23 de la Constitución de Alemania para conceder a los *Länder* alemanes voz y voto en los asuntos europeos. Y en Francia, las 22 regiones están ampliando paulatinamente su cometido inicial de planificación regional. En el Japón, en los últimos años se han adoptado medidas encaminadas a convertir los gobiernos de las prefecturas (las instancias locales más importantes) en órganos políticos no nacionales sino de ámbito local, que pueden así dar una respuesta más adecuada a los mandantes de cada zona.

En algunas regiones esto está llevando a la redefinición de las fronteras y a separaciones categóricas, como demuestra el hecho de que se hayan creado 21 nuevos países desde 1990. En los países donde los compromisos políticos han sido posibles, esta descentralización creciente se ha puesto de manifiesto en la proporción cada vez mayor de fondos gubernamentales que se asignan a los gobiernos subnacionales.

Los gobiernos nacionales han respondido procediendo a una descentralización llevada a cabo de formas diversas: concediendo autonomía local, aumentando los recursos locales o transfiriendo responsabilidades funcionales a gobiernos subnacionales. En principio, la descentralización puede servir como medio para mejorar la eficacia y la receptividad del sector público. Al transferir los poderes decisores a niveles de gobierno más cercanos a los beneficiarios, la descentralización puede dotar a los ciudadanos de una mayor influencia sobre la calidad y la combinación de los servicios gubernamentales que consumen, así como de una mayor capacidad de exigir responsabilidades a los funcionarios públicos. Ahora bien, hasta la fecha no está claro que se hayan alcanzado los beneficios potenciales de la descentralización. Mientras tanto, los gobiernos locales de la mayoría de los países tienen que desarrollar las capacidades y

procedimientos adecuados a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece la descentralización.

No conviene sobrestimar las oportunidades que brinda la descentralización, porque ésta no resolverá por sí sola el problema de la incorporación de los grupos marginados a la vida pública, aunque es cierto que crea las estructuras sociales y políticas que podrían hacer que ello fuese posible. Las cooperativas se pueden considerar como una estructura importante en ese sentido. Es bien sabido que las cooperativas son más creativas y receptivas ante las necesidades de sus «comunidades», pero la voluntad de contribuir al desarrollo local o de participar en el mismo exige un mínimo de recursos y conocimientos, y requiere cierto tiempo. Como la política de autogobierno genera inicialmente la tentación de ampliar los servicios, las cooperativas y otras organizaciones comunitarias podrían tener más oportunidades de establecer nuevas asociaciones con entidades gubernamentales locales con la vista puesta en la diversificación de sus actividades.

1.5.4. La «participación»: nuevas asociaciones que surgen en el desarrollo

La palabra «participación» ha formado parte del vocabulario propio del desarrollo desde el decenio de 1960. Pero en aquella época se solía utilizar para designar la participación de la gente en ciertos programas de índole muy específica. Actualmente, la participación se considera parte integrante del esfuerzo en favor del desarrollo en su conjunto. Los cambios producidos a escala mundial han tenido grandes repercusiones en este cambio de orientación: un aumento de la democratización y una mayor apertura de los sistemas políticos; economías y sistemas de comercio más abiertos; niveles de educación superiores en los países en desarrollo y un aumento de la capacidad de los recursos humanos; formas de comunicación y circulación de información más rápidas y extendidas; y una mayor preocupación con respecto a las cuestiones relativas a la pobreza y al medio ambiente.

Tradicionalmente, muchas actividades de desarrollo han sido objeto de lo que podría denominarse el «síndrome del experto externo». En otras palabras, los profesionales venidos de otros países determinan los objetivos de un proyecto, emprenden su análisis, lo preparan para obtener financiación y dirigen su ejecución. A veces «se consulta» a los actores locales, pero rara vez se les permite tener una verdadera influencia basada en sus conocimientos. Este «síndrome» ha alcanzado proporciones asombrosas en algunas regiones, y según el Banco Mundial más de 80.000 extranjeros están trabajando en África subsahariana en materia de asistencia técnica, con un costo de cerca de 4.000 millones de dólares al año.

La falta de participación de la población local en el proceso de desarrollo ha suscitado a menudo cierto resentimiento hacia los llamados «enfoques exteriores», una falta de dedicación a los proyectos y, en última instancia, la incapacidad de conseguir los resultados previstos.

Este cambio de enfoque ha tenido también influencia en las modalidades de financiación del PNUD. A partir de principios de los noventa en adelante, la denominada modalidad de «ejecución realizada por los propios organismos» ha sido sustituida por la «ejecución nacional». Una serie de instituciones bilaterales de desarrollo de países como el Canadá, Alemania, países nórdicos, Reino Unido y Estados Unidos también han efectuado cambios en sus políticas de asistencia al desarrollo, a fin de prestar apoyo a las instituciones locales con vistas a un desarrollo participativo.

Es sabido que las cooperativas son una escuela de participación. Por tanto, este giro en el enfoque de desarrollo ha abierto una nueva puerta a las cooperativas para que puedan establecer asociaciones con otros actores, tales como los gobiernos locales y nacionales, los donantes, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales. Las organizaciones cooperativas de los países industrializados han creado en sus estructuras unidades específicas de desarrollo a fin de prestar asistencia a las cooperativas de los países en desarrollo. La Fundación Rabobank (la sección de desarrollo del banco cooperativo de los Países Bajos), la Asociación de Cooperativas Canadienses (CCA), el Centro de Proyectos KF (Suecia), la Cooperativa Alemana y la Federación Raiffeissen, el Crédit Mutuel (Francia), Legacoop (Italia) y la Unión Central de Cooperativas Agrícolas (el Japón) se encuentran entre los constructores de esta alternativa de desarrollo participativo «de movimiento a movimiento».

1.5.5. Los factores de supervivencia de las cooperativas de base: participación más fusión

Las cooperativas han de reconocer que tienen que mantener su base comunitaria local para poder dar respuesta a las cuestiones cualitativas de la oferta de servicios. Al propio tiempo, han de obtener toda la ayuda posible y efectuar el mayor ahorro posible si quieren seguir siendo competitivas. La decisión de fusionarse es fundamental para muchas cooperativas. Desarrollar la voluntad y la capacidad de gestión para fusionarse, y mantener los vínculos con los socios, exigen un buen liderazgo, una gran profesionalidad y una adecuada cultura organizativa.

Si las cooperativas se van ampliando sin más y terminan por ceder a la toma administrativa del poder, fracasarán, y ello tanto desde el punto de vista comercial como desde una perspectiva cooperativa. Si no consiguen sacar provecho de su mejor recurso competitivo, es decir, sus características excepcionales de identidad y afiliación, el fracaso comercial será inevitable. La competitividad seguirá siendo intensa, y la magnitud de los recursos de capital de los que pueden disponer sus competidores será demasiado fuerte para que puedan sobrevivir sin una postura competitiva que diferencie y movilice a sus actores. La identidad cooperativa es, precisamente, lo que les da su capacidad competitiva.

Por medio de una cultura y unos objetivos compartidos, se podría facilitar mucho la fusión sin complicaciones entre las cooperativas orientadas a los valores más que al desarrollo institucional. Anteponer los aspectos de cooperación democrática a los asociativos ha creado barreras para el cambio, porque la insistencia en el gobierno formal ha tenido como consecuencia que muchos socios quedasen — de hecho — excluidos. El resultado de todo ello es a menudo el peor de los mundos posibles: por una parte, una estrecha mentalidad provinciana entre los dirigentes externos, con escasa participación de la gran mayoría de los socios y, por otra parte, una dirección administrativa cínica que sólo ve en los socios un obstáculo. Hoy día, las técnicas y tecnologías sirven para comunicarse frecuentemente con muchos socios, aunque estén separados por grandes distancias, para consultarlos y hacer que participen. Garantizar un contacto regular con los socios utilizando términos significativos para ellos, así como para los demás actores, podría garantizar la influencia de las cooperativas y su carácter local tras la fusión.

2. LAS POSIBILIDADES DE LAS COOPERATIVAS

2.1. *Las posibilidades de las cooperativas en general*

Las posibilidades de las cooperativas para contribuir al desarrollo general (económico, social y societario) han quedado bien descritas en un informe presentado a la 49.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (*Papel de las cooperativas en el progreso económico y social de los países en vías de desarrollo*) cuando aún estaba en marcha el proceso que condujo a la adopción de la Recomendación núm. 127 en 1966. Desde entonces, las cooperativas han continuado desempeñando un papel importante en la creación de oportunidades de (auto)empleo, mejorando las condiciones de trabajo y de vida para millones de personas y ofreciendo infraestructuras y servicios fundamentales en zonas a las que no llegan ni el Estado ni las empresas inversoras.

Además, las cooperativas han hecho mucho para integrar a los pueblos indígenas y tribales y a las mujeres en la corriente principal de la economía. Su contribución a la reducción de las presiones migratorias y a la creación de empleos para los jóvenes, los grupos desfavorecidos o las personas con discapacidad — que de otra manera hubiesen quedado desempleados — está adquiriendo cada vez mayor importancia. Los esfuerzos de las cooperativas por establecer redes internacionales de comercio e información, por hacer un mejor uso de los recursos locales y naturales y por hacer llegar los avances educativos y tecnológicos a las zonas más apartadas testimonian también de su aptitud específica para aprovechar los progresos económicos, sociales, ecológicos y culturales.

Sin embargo, su ritmo de desarrollo no ha sido el mismo en todos los países. En ciertos países en desarrollo, las cooperativas estaban apoyadas por el Estado hasta el punto de que se habían convertido prácticamente en empresas estatales porque se consideraba que podían obtener unas economías de escala, romper el poder de los monopolios y ayudar a sus miembros a integrarse en la corriente principal de la economía. En los países comunistas, las cooperativas encajaban en el concepto de propiedad común de los medios de producción, y se pensaba que ayudarían a superar la alienación humana. En los países industrializados se consideraban empresas del sector privado, pero solían recibir también el apoyo del Estado cuando se estimaba que sus funciones eran de utilidad social.

El apoyo del Estado

El apoyo del Estado a las cooperativas no se ha mostrado del todo satisfactorio por las razones antes esbozadas. En el caso de muchos movimientos cooperativos en el plano nacional, la interferencia del Estado empezó como una promoción y acabó constituyendo un verdadero estorbo a las posibilidades que tienen las cooperativas de generar empleo y mejorar las condiciones de trabajo y de vida. Por eso las cooperativas no han podido desempeñar un papel significativo en el desarrollo social, como se había esperado a principios de siglo. El caso es que casi todos los gobiernos manifestaron luego su interés ante una situación en la que los socios podían constituir cooperativas autónomas y autosuficientes para perseguir sus objetivos económicos y sociales por medio de la autoayuda (o reestructurar en este sentido las cooperativas ya existentes), pero también hay que decir que esta situación no procede de una planificación determi-

nada de antemano: sólo hay un acervo de ideas que se derivan de la propia teoría económica y del análisis científico de los éxitos y fracasos del pasado, como se verá más adelante.

La competitividad

Hay que tener en cuenta que las cooperativas son organizaciones privadas de autoayuda, y que si quieren ser competitivas y conseguir ventajas económicas y sociales a largo plazo tienen que mostrarse eficaces en tres ámbitos bien diferenciados:

- con sus clientes y socios, suministrándoles los servicios que esperan de ellas;
- con las instituciones, mostrándose económicamente viables y socialmente eficaces;
- con quienes las financian (desde el exterior y entre los socios), porque a menos que satisfagan sus intereses no podrán obtener la financiación necesaria.

Para ser eficaces en estos tres ámbitos se necesitan varias cosas, que dependen del entorno o del sector de que se trate. Por ejemplo, los agricultores comerciales tienen una problemática muy distinta de la de los agricultores a tiempo parcial (de los países industrializados de Europa occidental) o de los agricultores de subsistencia (de los países en desarrollo y en transición), tanto en relación con los servicios y resultados económicos que esperan como en relación con su educación, conocimientos económicos y tipo de relación que desean mantener con su cooperativa. Además, estos diversos grupos tienen que hacer frente a distintas realidades de planificación: los agricultores comerciales modernos tienen la vista puesta en los mercados monetarios y en las políticas y legislaciones modernas, al tiempo que la mayoría de los agricultores de subsistencia están preocupados por las leyes locales, que suelen ser de corte tradicional, así como de su condición dentro de la comunidad, que con frecuencia es bastante cerrada. Además, la gente que están bien integrada en los mercados y en los sistemas jurídicos modernos tiene diferentes expectativas sobre el papel que puede o debe desempeñar para llevar adelante este tipo de empresas que las que pueden albergar las personas que hasta ahora se habían estado basando en sistemas consuetudinarios de acceso a los recursos, de estatuto jurídico y de seguridad social. Por último, no hay que olvidar que una cooperativa comercial de un país industrializado seguramente encontraría financiación para el crecimiento más fácilmente que una cooperativa rural nueva de un país en desarrollo o en transición que tratase de obtener recursos para ponerse en marcha.

Durante el siglo pasado — y en la primera mitad del presente — un gran número de cooperativas de los países industrializados se han ido desarrollando hasta convertirse en movimientos bien fundamentados, porque tenían un carácter innovador (por ejemplo, las cooperativas Raiffeisen de Alemania). Y hay que decir que consiguieron este éxito a pesar de unas condiciones medioambientales desfavorables, de las que a veces se valieron para su propia ventaja en el transcurso de sus actividades. Pero hoy en día, aunque muchas cooperativas han alcanzado una escala económica suficiente (a veces con importantes ayudas procedentes del sector público) que les permiten competir eficazmente, muchas de ellas han aceptado una proporción muy elevada de capital asociado, con lo que han dejado de ser unas organizaciones realmente orientadas a sus socios y se están transformando en empresas orientadas a la inversión. Por otra parte, se están constituyendo muchas cooperativas nuevas (tanto en los países en desarrollo o en transición como en los países industrializados), sobre todo como reacción ante el

cambio del estilo de vida y la escasa cobertura de los servicios públicos. Estas nuevas cooperativas suelen ser un tipo de empresa a la que la gente se lanza para obtener lo que se podría llamar «bienes colectivos o públicos» que el Estado ya no puede o no quiere suministrar. En este sentido, resulta interesante observar, por ejemplo, que las cooperativas de infraestructura son actualmente el sector más importante de todos los sectores cooperativos de Rumania.

La experiencia internacional

La experiencia internacional muestra que los factores fundamentales para el éxito de una cooperativa suelen estar en relación con el grupo de socios que la integran (niveles de participación e identificación) y también con ciertos factores exteriores (medioambientales y políticos), y que los obstáculos internos a la motivación y participación activa pueden ser tan graves como todos los obstáculos externos juntos. La diferencia es que los obstáculos internos pueden ser eludidos (por lo menos en parte) por una gestión estratégica inteligente de los procesos de grupo y de empresa, pero las cooperativas suelen tener muchos problemas cuando se topan con obstáculos exteriores, sobre todo si se derivan de unos derechos de propiedad adversos, muy difíciles de superar si las elites patrimoniales han permanecido en el poder durante demasiado tiempo (por ejemplo, en ciertos países africanos) o si el conjunto de los sistemas nacionales de derechos de propiedad tiene que ser creado de nuevo, como en muchos países en transición de Europa central y oriental o de Asia.

Lo que las cooperativas pueden ofrecer

Dando un paso más en la interpretación de estos datos, es evidente que las cooperativas sólo pueden conseguir una ventaja comparativa de eficacia sobre otras empresas en virtud de unas circunstancias locales específicas y por medio de unas normas de organización adecuadas. Pero este conocimiento tiene que aplicarse al diseño de las políticas de desarrollo, y aquí radica la dificultad. Sin embargo, las teorías económicas explican la ventaja comparativa que las cooperativas mantienen sobre otros tipos de organización, porque:

- consiguen unos costos de transacción muy ventajosos, movilizand o iniciativas y recursos de sus socios;
- ponen de manifiesto una gran flexibilidad y adaptabilidad ante la evolución de las situaciones del mercado;
- pueden producir con éxito para mercados especializados (o influir en el desarrollo de su demanda) por su pequeño volumen;
- pueden desarrollar sus propios recursos (por ejemplo, un capital indivisible que, en ciertos casos, constituye una fuente de financiación más barata que cualquier otra), con lo que son realmente autónomas, pueden sobrevivir sin depender de apoyos exteriores y son capaces de competir en los mercados correspondientes;
- pueden convertirse en importantes instituciones locales de financiación, combinando las necesidades locales de seguridad con el acceso empresarial al crédito;
- inspiran innovación, diversificación y especialización en las empresas de sus miembros;

- establecen sistemas federativos autofinanciados (por ejemplo, cooperativas regionales o uniones nacionales) para consultoría, formación, comercialización y representación política;
- influyen de manera positiva en los modelos institucionales y normativos del entorno local y nacional, así como en los mercados internacionales.

Además, los datos de que disponemos apuntan a una ventaja comparativa de las cooperativas en el ámbito social, porque:

- son muy dependientes de la asociación de personas físicas, por lo que suelen estar enraizadas en la localidad y tener titularidad, dirección y control locales;
- son las primeras que hacen frente a las necesidades de la población local, son responsables (y han de rendir cuentas) ante ella, pueden aprovechar su conocimiento de las circunstancias locales y desarrollar posibilidades para planificar sus acciones. Esta parece ser la causa fundamental de su singular eficacia en la privatización de los servicios públicos y en el suministro de infraestructura local;
- consiguen infundir un fuerte sentimiento de identificación de grupo, que resulta muy útil con fines de organización;
- fomentan el conocimiento local y la comprensión de los procesos democráticos;
- evitan el desarrollo de una mentalidad meramente receptora por parte de los socios;
- son instituciones capaces de gestionar las propiedades comunales sin crear un foso entre los derechos de propiedad y control o despilfarrar sus escasos recursos limitándose a la administración, en vez de utilizarlos con inteligencia, tanto en relación con la economía local como con la ecología;
- no pueden trasladar la producción en función de que el capital empleado sea más productivo en otra parte, y ello da a los ciudadanos locales una gran confianza en su planificación económica;
- conducen a sus socios más cerca de sus objetivos, aun cuando las condiciones ambientales hayan evolucionado negativamente (y tal vez aún más entonces).

Aparte de esas ventajas directas, se considera que las cooperativas tienen unos efectos sociales y económicos de carácter indirecto y a largo plazo, que influyen en las actitudes empresariales y en las condiciones medioambientales, porque son capaces de:

- iniciar o respaldar unos procesos de grupo que tengan como resultado sustituir el pensamiento jerárquico y el miedo inoportuno a las represalias sociales por la motivación y la confianza de los individuos, que constituyen un requisito previo al fomento del espíritu local de empresa (que es de la mayor importancia en los países en desarrollo y en transición);
- desarrollar unas estructuras nuevas y democráticas de control social en las unidades primarias por medio de la integración de los hábitos, sistemas de valores, tradiciones y costumbres locales;
- limitar el riesgo y multiplicar los beneficios que se pueden obtener de las experiencias de ámbito local, difundir el conocimiento local y permitir una utilización más eficaz de los fondos públicos que se invierten en servicios de formación y consulta a pequeñas empresas, agricultores, artesanos y mujeres.

2.2. *Las actividades económicas*

2.2.1. *Panorama general*

Las cooperativas han contribuido de manera importante al crecimiento económico en todo el mundo. Las Naciones Unidas estimaban en 1994 que el sustento de casi 3.000 millones de personas (es decir, la mitad de la población mundial) estaba asegurada por empresas cooperativas. Casi 800 millones de individuos son actualmente miembros de las cooperativas, en comparación con unos 184 millones en 1960. Se estima que son responsables de 100 millones de empleos y que tienen una gran importancia económica en muchos países, porque suministran productos alimenticios, viviendas, recursos financieros y otros muchos servicios a los consumidores.

La importancia macroeconómica de las cooperativas puede comprobarse si se presta atención a las cuotas de mercado que controlan. En Burkina Faso, las cooperativas agrícolas son los mayores productores de frutas y verduras con destino al mercado nacional, y en Côte d'Ivoire son responsables del 77 por ciento de la producción de algodón. En el Uruguay, las cooperativas producen el 90 por ciento de la leche con destino al mercado nacional y exportan un 70 por ciento de los excedentes de la producción de trigo. En los Estados Unidos en 1998, un 33 por ciento del mercado agrícola estaba formado por cooperativas, y las cooperativas rurales de electricidad controlaban más de la mitad de las líneas eléctricas, suministrando energía eléctrica a más de 25 millones de personas en 46 estados. En 1997, la contribución de las cooperativas al PIB en Filipinas era del 16 por ciento. Ese mismo año las cooperativas de Dinamarca controlaban el 94 por ciento del procesado de leche, un 69 por ciento de los suministros agrícolas y un 66 por ciento de los mataderos de ganado. La Folksam (una cooperativa sueca de seguros) controlaba el 48,9 por ciento del mercado de seguros domésticos y el 50 por ciento de los seguros del grupo vida y accidentes. En la República de Corea, el 40 por ciento de la agricultura local se comercializaba a través de las cooperativas.

Otro hecho macroeconómico de gran importancia es la aportación que hacen las cooperativas al mantenimiento del empleo por cuenta propia, así como el empleo directo que son capaces de generar en todo el mundo. En los países en transición, las cooperativas obreras y de producción han sido tradicionalmente los principales empleadores de la economía. En la Federación de Rusia, el movimiento de cooperativas de consumo declaraba tener 511.300 empleados en 1998, mientras que en la República Checa la Unión de Cooperativas y Sociedades Agrícolas empleaba en 1997 a 92.000 personas. En varios países africanos las cooperativas se han convertido en el segundo empleador por número de empleos, sólo superadas por la administración pública. En esta región, la mayoría de los empleos asalariados han sido creados por las actividades del sector agrícola (comercialización, producción, procesado de los productos agrícolas, etc.). En Sudáfrica, sólo las cooperativas agrícolas empleaban ya cerca de 100.000 personas en 1996; en Marruecos la cifra correspondiente era de 42.000.

En el Brasil se estima que la Organización de Cooperativas del Brasil suministra más de 296.000 empleos, al tiempo que una cooperativa de salud (Unimed do Brasil) emplea al parecer a 148.000 personas. En la India se calcula que las cooperativas han creado más de 13,8 millones de empleos. En los países industrializados, el empleo directo generado por las cooperativas es mucho mayor de lo que generalmente se cree. En el Japón se estima que el movimiento cooperativo suministró, en 1997, 58.000 empleos a tiempo completo y 95.000 a tiempo parcial. El sector cooperativo de

los Estados Unidos parece haber suministrado por sí solo más de 3 millones de empleos en 1995. A finales de 1992, la Asociación Europea de Bancos Cooperativos informaba de que las instituciones cooperativas europeas de ahorro y crédito habían creado 425.000 empleos; el Comité General de Cooperación Agrícola de la Unión Europea (COGECA) y la Unión de Grupos Independientes de Comerciantes Minoristas de Europa (UGAL) tienen, respectivamente, 720.000 y 719.000 empleados. Y esta numeración no es en modo alguno exhaustiva.

El mayor impacto directo de las cooperativas en el plano microeconómico radica seguramente en los ingresos adicionales que generan para sus socios. Estos ingresos adicionales se consiguen: asegurando unos precios más altos a sus productos (cooperativas de comercialización); rebajando los costos de los factores de producción, con lo que permiten que los socios utilicen más factores de producción, consigan unos niveles más altos de producción y obtengan unos márgenes de beneficios más elevados (cooperativas de suministros para agricultores y artesanos); empleando a sus socios (cooperativas de producción); introduciendo innovaciones; ofreciendo seguros (cooperativas de seguros y sociedades mutuas) y crédito a costos generales más favorables, y devengando unos intereses razonables sobre los ahorros, además de ahorrar costos de transacción a sus socios por estar localmente accesibles (cooperativas de ahorro y crédito). Las cooperativas de servicios al consumidor ayudan a sus socios a obtener bienes de consumo (cooperativas de consumo) a precios más bajos; imparten educación (cooperativas universitarias) o rebajan los costos de la vivienda (cooperativas de viviendas), viajes (cooperativas de turismo), médicos o a la tercera edad (por ejemplo, las cooperativas de cuidados).

Medios de actividad económica de las cooperativas

Las cooperativas que han tenido más éxito ayudan a sus socios mejorando:

- la productividad de sus actividades de subsistencia en sus propias empresas;
- su situación en el mercado como productores, consumidores o empleados;
- su acceso a los recursos materiales y no materiales;
- la previsibilidad de sus ingresos, niveles de producción y precios;
- sus condiciones de vida por medio del suministro de infraestructuras sociales y físicas;
- sus conocimientos técnicos, sus conocimientos formales o informales y sus normas de información o educación y formación.

Según las recientes investigaciones, la mayor parte de las ventajas comparativas de las cooperativas sobre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones empresariales convencionales pueden atribuirse a que tienen unos costos de transacción inferiores que pueden explicarse por:

- su forma de organización peculiar, que combina la jerarquía en la gestión ejecutiva y de aplicación con la adopción de decisiones democráticas y el sometimiento a las fuerzas del mercado;
- su capacidad de dar información a menor costo, por ejemplo superando los sistemas asimétricos de información;
- su capacidad de reducir los riesgos de producción y los demás riesgos de mercado para sus socios, y

- su aptitud para llevar a cabo inversiones dependientes de las ayudas mutuas con preferencia a las inversiones unilaterales.

En el pasado se solía pensar que las cooperativas tenían dos ventajas importantes: su capacidad de conseguir economías de escala y la fuerza que tienen para romper el poder de los monopolios. Pero esto no tiene tanta importancia actualmente porque, aunque las economías de escala siguen teniendo gran importancia, la adquisición de los productos a las grandes empresas suele ser más lucrativa que la producción dentro de una cooperativa. Además, los monopolios que las cooperativas podían romper en el pasado solían ser de naturaleza local, mientras que ahora no pueden enfrentarse a los grandes monopolios regionales o nacionales.

Las ventajas de las cooperativas

Las cooperativas pueden tener ciertas ventajas cuando se trata de la integración horizontal y vertical. Pueden relacionarse especialmente bien con las demás empresas cooperativas con las que tienen vínculos, tanto ascendentes como descendentes, pero aun las empresas privadas tratan con frecuencia de trabajar con las cooperativas, puesto que dependen menos del capital exterior a corto plazo que las empresas inversoras, y por ello están menos sometidas a los influjos especuladores de los participantes que no pertenecen al sector. Las decisiones relativas a la cooperación suelen ser adoptadas por los socios (o, en todo caso, en interés de los socios) siguiendo determinados criterios. La colaboración cooperativa suele también suponer una consideración a largo plazo de los intereses comunes y una evaluación de riesgos desde el punto de vista de los socios, permitiendo además unas inversiones interdependientes (tanto de los socios como de las cooperativas) que sólo son posibles porque todos los socios disponen de la misma información y tienen el mismo estatuto jurídico de copropietarios. Ello aumenta a su vez la confianza mutua entre los socios y la cooperativa y fomenta una lealtad mayor que la que se podría tener con otros asociados.

Las cooperativas de pequeños ahorradores y de crédito (que con frecuencia han desempeñado un papel importante en la transición desde la economía de subsistencia a la economía de mercado, y que fueron fundamentales en los países en transición de Europa central y oriental, así como durante el ajuste estructural en los países de África y Asia) pueden, como prestamistas locales de dinero, obtener grandes beneficios de su ventaja comparativa de costo para obtener informaciones de sus clientes y socios. Los conocimientos obtenidos (y difundidos) por la cooperativa podrían calificarse de «conocimiento coordinador» y representan un activo de gran valor, que es también importante en otros tipos de cooperativas. Las cooperativas agrícolas, por ejemplo, pueden beneficiarse mucho de los conocimientos que tienen sus socios sobre los suelos y microclimas locales, sobre todo cuando llega el momento de introducir una mecanización agrícola o un nuevo tipo de cultivo.

El secreto de que las cooperativas presenten ventajas potenciales por sus menores costos de información y por la confianza de los inversores estriba en que se puede acceder a sus conocimientos técnicos de manera descentralizada, pero que sigue siendo susceptible de coordinación. En la raíz de muchas ventajas comparativas que presentan las cooperativas sobre las empresas inversoras y los intermediarios oficiales está la ventaja específica de que tienen un conocimiento puesto en común sobre el conoci-

miento individual de los competidores potenciales, es decir, la «utilización económica de los conocimientos y del saber».

En general, las cooperativas pueden obtener el máximo beneficio económico de su ventaja comparativa de organización si se muestran activas en los siguientes ámbitos:

- el apoyo a sus socios, suministrándoles bienes de producción para su producción (tanto agrícola como de otro tipo), así como para sus actividades de comercio y servicios;
- el procesamiento y comercialización de los productos y servicios primarios;
- la producción colectiva de bienes industriales y de consumo, o el suministro de servicios por parte de los socios;
- la producción colectiva y el suministro de infraestructura local (bienes públicos) como educación, formación, servicios de salud y de atención, energía y agua potable y de riego;
- los servicios de información, educación, formación y consultoría (por ejemplo, para mejorar las competencias empresariales y las capacidades innovadoras de sus socios);
- el apoyo a sus miembros para el ejercicio de sus derechos políticos, económicos y jurídicos modernos (entre ellos, el acceso a instituciones de derecho moderno, partiendo de la base de que todos los socios son plenamente dignos de crédito dando acceso a los mercados y desarrollándolos donde antes no existían, etc.).

La medida en que las cooperativas influyan económicamente en los hogares de sus socios o en las empresas correspondientes dependerá (además de la composición de sus socios) de su grado de participación en el establecimiento de objetivos, en los procesos de supervisión y control, y de que dispongan de las necesarias aptitudes. Esta es precisamente la razón por la cual la gestión de las cooperativas tiene que ser distinta de la gestión de las empresas orientadas a la inversión.

2.2.2. Tendencias en la realización cooperativa de las actividades económicas

Agricultura

La experiencia de las cooperativas agrícolas en la comercialización, la gestión de las reservas, el suministro de bienes de consumo y de producción, así como en la gestión del crédito agrícola, mejoró su condición en algunos países (Zambia), al tiempo que perdía afiliación y apoyo en otros (Etiopía). Por otra parte, en la República Checa la mayor parte de las empresas colectivas se transformaron con éxito en cooperativas de servicios y el sector ha seguido siendo muy sólido, registrando 92.000 empleados a fines de 1997. Pero para responder a los retos que tienen planteados tendrán que mejorar sus capacitaciones empresariales, asegurarse bien de tener acceso a las correspondientes informaciones de mercado y prepararse a colaborar con otros participantes del mismo. Precisamente, éstos son los principales puntos que están tratando COOPREFORM, COOPNET e INDISCO en sus esfuerzos por ayudar a los países a reestructurar sus sectores cooperativos.

Una evolución nueva en el sector agrícola es la creciente integración vertical desde el productor primario hasta el consumidor final. En los Estados Unidos, la llamada «nueva generación» de cooperativas agrícolas (New Generation Farmer Cooperatives,

NGFC) ha incrementado los beneficios de los agricultores mediante la venta de productos procesados en lugar de los productos primarios que vendían anteriormente. Todas las funciones empresariales pueden ser racionalizadas por medio de contratos de producción, de la garantía de los derechos de suministro y de las correspondientes obligaciones. Las grandes sumas de dinero que se necesitan para construir las plantas de producción se consiguen mediante inversiones directas de los socios. Para controlar la producción, las cooperativas tienen una afiliación cerrada. Si las acciones (contratos de suministro) son negociables en el mercado, ello se traduce en una intensa participación y control por parte de los socios. En los últimos años se han puesto en marcha más de 50 cooperativas, y no faltan razones para llamar a este proceso «fiebre cooperativa». Este modelo cooperativo de «nueva generación» ha tenido importantes repercusiones en las zonas rurales, hasta ahora un tanto olvidadas. Se observa en ellas un proceso de repoblación muy significativo (sólo en Dakota del Norte se han instalado 4.000 nuevos residentes), un incremento de los ingresos periódicos de los agricultores (un 11 por ciento en Dakota del Norte entre 1990 y 1994) y se están generando nuevos empleos (3.500 empleos en Dakota del Norte). El modelo cooperativo de «nueva generación» se ha difundido desde Dakota del Norte y Minnesota a Wisconsin, California, Dakota del Sur, Iowa y Canadá.

En general, como se ha dicho antes, las cooperativas agrícolas tienen una gran ventaja en materia de integración vertical y horizontal, así como para el suministro de bienes de producción, acceso a las finanzas y comercialización para los pequeños agricultores y para los agricultores que residen en zonas apartadas. Pero tienen que hacer frente a una intensa competencia, no sólo por parte de las empresas orientadas a la inversión sino también por parte de los servicios públicos (universidades y servicios de extensión agraria), sobre todo en materia de información sobre fertilizantes, utilización de productos químicos y plaguicidas agrícolas, eliminación y almacenamiento de residuos orgánicos, tecnología genética y biológica, nuevas variedades de semillas, métodos de alimentación del ganado y tendencias internacionales del mercado.

La afiliación a las cooperativas del sector agrícola ha aumentado en todo el mundo en un 100 por ciento durante el período comprendido entre 1960 y 1983. En los Estados Unidos, las cooperativas agrícolas configuran el sector individual más amplio dentro de las cooperativas si tenemos en cuenta el número de cooperativas afiliadas: 44.260 cooperativas, que equivalen a un 42,6 por ciento de todas las cooperativas, son cooperativas agrícolas y totalizan 14 millones de socios y unos 720.000 empleados. Están representadas por el COGECA, y la facturación anual de las cooperativas afiliadas se estimaba en 1989 en unos 150.000 millones de dólares de Estados Unidos. En conjunto, su cuota de mercado de bienes de producción agrícola era de un 55 por ciento, y en 1993 equivalía a un 60 por ciento de los productos. En el Japón, las cooperativas agrícolas de comercialización manejan un 95 por ciento del arroz, al tiempo que en Finlandia las cooperativas son responsables de un 79 por ciento de la producción agrícola y de un 31 por ciento de la producción en materia de silvicultura. En los Estados Unidos, 14 cooperativas agrícolas han sido incluidas en la lista *Fortune 500*, que enumera las empresas de mayor volumen.

Las cooperativas agrícolas han sido tradicionalmente las cooperativas más importantes de los países en desarrollo y en los países en transición desde una economía centralmente planificada a las economías de mercado. En Kenya, por ejemplo, las cooperativas manejan un 10 por ciento del algodón, un 87 por ciento del pelitre y un 52 por ciento del café. En la India, el movimiento Anand comprende 57.000 cooperativas

lecheras con seis millones de socios, al tiempo que las cooperativas de distribución suministran un 43 por ciento de los fertilizantes. En China, unas 700.000 cooperativas (no gubernamentales) garantizan los suministros y la comercialización del 83 por ciento de todos los hogares rurales, aunque según una estimación no oficial un 40 por ciento de las mismas parecen estar amenazadas de quiebra.

En los países de Europa central y oriental, el 39,3 por ciento de la población comprendida en el grupo de edad entre 15 y 60 años seguía asociado a las cooperativas a finales de 1994, lo que parece indicar que un 70 por ciento del total de la población sigue dependiendo de la economía que en ese momento sostenían las cooperativas; el porcentaje debe de ser seguramente mucho más elevado en las zonas rurales. Desde este período, muchas empresas agrícolas colectivas de los antiguos países comunistas se han ido transformando en empresas orientadas a los inversores o han cambiado, pasando de cooperativas de trabajadores a cooperativas de servicios (por ejemplo, un 65 por ciento en los nuevos *Länder* federales de Alemania).

Los efectos generales de la liberalización, del ajuste estructural y de la mundialización en esas cooperativas han quedado ya bien demostrados. Aparte de la rapidez con que quedaron expuestos a la competencia con los proveedores privados y extranjeros (Zimbabwe), las cooperativas agrícolas de los países en desarrollo y de los países en transición han sufrido mucho por el aumento de los precios de los bienes de producción, de los costos de los transportes y de un acceso irregular al crédito. Como resultado de todo ello, algunos productores situados lejos de los mercados están poco animados a producir, mientras que en otros casos el único agente de comercialización sigue siendo la cooperativa. Los agricultores y los procesadores de alimentos han empezado a tratar directamente unos con otros, firmando incluso contratos sobre las cosechas futuras (Zimbabwe). El efecto neto de todo ello varía de uno a otro país. En ciertos países, las industrias de servicios participan en la defensa del medio ambiente y en el ámbito de las energías renovables.

En la Federación de Rusia se decidió transformar el sector agrícola por medio de la utilización de una «terapia de choque». La brusca privatización de la tierra (entre 2 y 15 hectáreas por familia) y el inventario agrícola de 1991, junto con la introducción paralela de mecanismos de mercado libre, fue acompañada por la reorganización de todos los *sovjoses* (granjas estatales) en empresas por acciones y de los *koljoses* (granjas colectivas) en cooperativas reales de producción, donde los socios tienen derecho a marcharse y a iniciar una explotación individual. El objetivo era tener tantas granjas privadas familiares como fuera posible. Sin embargo, pocos socios tienen suficiente confianza en sí mismos para establecerse por su cuenta, y mientras tanto el Gobierno ha tenido que ajustar su política para venir en ayuda de estas granjas colectivas voluntariamente reestructuradas.

Pesquerías

Las cooperativas de pesca reúnen a todos los que trabajan en el sector pesquero, tanto si participan en las capturas propiamente dichas como si trabajan en el procesamiento o la comercialización, y existen en casi todos los países del mundo. Están en actividad tanto en la pesca marítima como en la fluvial y en la acuicultura. En el Canadá, las cooperativas pesqueras reunían en 1992 a unas 10.000 personas, repartidas en más de 55 cooperativas de pesca (lo que suponía un 8 por ciento de los productos nacionales de pesca), y facturaban casi 190 millones de dólares canadienses. En 1995,

la India contaba con unas 9.300 cooperativas de pesca, con una afiliación de 956.000 personas, al tiempo que en el Japón, en 1994, 1.995 cooperativas de pesca (que representaban a unas 350.000 personas) eran responsables de casi un 70 por ciento del valor total de la producción de las pesquerías nacionales.

Cooperativas obreras de producción

Las cooperativas obreras de producción han aumentado su afiliación en casi un 50 por ciento desde 1960 a 1986, cuando, según el Comité Internacional de Cooperativas Industriales, Artesanales y de Servicios (CICOPA), agrupaban a unos seis millones de socios. Tradicionalmente, siempre han sido numerosas en las industrias pesadas y en varios sectores de servicios. Hoy día también han entrado en ámbitos de alta tecnología, como la robótica y la comunicación.

En Europa, durante los decenios de 1970 y 1980, se produjo un resurgimiento de las cooperativas obreras de producción, y muchas de ellas se unieron para formar el Comité Europeo de Trabajadores de Cooperativas (CECOP), que representa actualmente a 50.000 empresas cooperativas con un millón de trabajadores. (El CECOP constituye además una plataforma privilegiada para el grupo de «economía social» del Parlamento Europeo, y mantiene muy buenas relaciones con la Comisión Europea.) Las raíces y composición de los socios de estas cooperativas de trabajadoras son diversas. Algunas de ellas son cooperativas de producción integradas por profesionales decepcionados de los valores de la economía actual (tanto la de mercado como la que no es de mercado) y que, por lo tanto, han empezado a producir en la agricultura o en la artesanía (por ejemplo, las cooperativas del Reino Unido en materia de imprenta y de alimentos orgánicos). Otras consisten en pequeños grupos de intelectuales que necesitan empleo y que tratan de brindar servicios intelectuales y culturales de distintos tipos (por ejemplo, las cooperativas italianas que ofrecen servicios relacionados con los medios de comunicación, la educación, la formación, las artes y el ocio). Aunque el primer crecimiento del movimiento cooperativo de los trabajadores europeos estaba animado por el deseo de establecer una economía alternativa, el incremento de las cooperativas durante los pasados quince años ha sido incitado en gran medida por el desempleo, la reestructuración económica y la separación incentivada de las empresas, que a su vez ha inspirado una tendencia a la innovación.

Las autoridades locales y regionales y las organizaciones de apoyo, así como diversas iniciativas gubernamentales y ciertos cambios jurídicos, permitieron a las cooperativas de producción generar empleos (sobre todo para los jóvenes y los grupos de población desfavorecidos) en muchos países europeos, especialmente en Francia, Reino Unido e Italia. En Francia, además de la forma cooperativa estrictamente jurídica, se introdujo un *groupement d'intérêt économique* para las pequeñas organizaciones cooperativas de artesanos del tipo de los vendedores al por menor y los conductores de transportes, etc. Se estima que el sector artesanal de Francia contiene unas 1.000 agrupaciones y que 110.000 empresas y 180.000 empleados son miembros de estas agrupaciones. Aunque parece que sólo suponen un 1 por ciento de las ventas nacionales de artesanía que se producen en Francia, se dice también que están creciendo mucho más deprisa que el resto del sector artesanal.

En Italia, el Gobierno ha favorecido la creación de fondos cooperativos para financiar el período inicial de establecimiento (hasta tres años) de nuevas cooperativas de producción de socios altamente calificados y con mentalidad empresarial pero

desempleados, que se hacen cargo de empresas en dificultades o crean otras completamente nuevas. En Italia, entre 1975 y 1985, se estima que un total de 1.000 compañías cuyo volumen oscilaba entre 20 y 100 empleados fueron transformadas por sus empleados en cooperativas, y en España, durante el mismo período y aplicando los mismos principios, se constituyeron por lo menos 1.300 sociedades limitadas, lo que supone unos 50.000 empleos. En los Estados Unidos, donde existe la misma amenaza estructural para el empleo, los planes de participación de los empleados en el capital (que se suelen conocer con las siglas ESOP) son más populares que las cooperativas de trabajadores. En 1990, un 30 por ciento de la población de los Estados Unidos estaba, al parecer, empleada en empresas de las que poseían por lo menos un 15 por ciento del capital. Pero, aun en ese caso, 1.000 empresas cooperativas empleaban a cerca de 100.000 trabajadores y 12 millones de asalariados.

Las cooperativas obreras de producción de los antiguos países de economía centralmente planificada de Europa central y oriental (que antes eran la forma predominante de cooperativa en esos países) han pasado, y están pasando todavía, por una profunda evolución de sus estructuras. Al principio, la afiliación era obligatoria, los líderes eran nombrados más bien que elegidos y la titularidad no correspondía plenamente a los socios. Se han explorado (o se están explorando) varios modelos de «privatización», y parece evidente que en muchos países el primer paso fue hacer voluntaria la afiliación de las cooperativas primarias a las organizaciones de nivel secundario y terciario. Sin embargo, la democratización interna, las falsas ideas sobre su función en una economía de mercado y la mala reputación que solían tener las cooperativas, junto con el problema de separar los derechos de propiedad individuales de una propiedad colectiva, no han facilitado en muchos casos el proceso. Estas dificultades, junto con la necesidad de ajustarse a la competitividad, han sido el motivo de la desaparición de muchas cooperativas.

En Polonia, ya en 1982, se promulgó una nueva ley de cooperativas que trajo consigo un nuevo tipo de relación entre las cooperativas y el Estado. Esto tuvo como consecuencia una situación muy próxima a la autonomía cooperativa y provocó un incremento del 100 por ciento en el número de cooperativas de producción, porque en ese país la propiedad cooperativa aún se asimila a la propiedad estatal. Por otra parte, en la República Checa los miembros de las empresas agrícolas colectivas han podido acceder a la propiedad de la tierra y reanudar la agricultura privada desde 1989. Ello ha tenido como consecuencia que muchas empresas agrícolas colectivas se transformen en compañías de accionistas. Por otra parte, los miembros de casi el 90 por ciento de las empresas colectivas industriales y artesanales, a los que se había dado la opción clara de restitución de los derechos de propiedad privada sobre los medios de producción, no quisieron que se fragmentasen sus empresas colectivas y prefirieron transformarlas en cooperativas.

Crédito, ahorro y servicios financieros

El sector financiero cooperativo es el que más ha crecido de todos los sectores cooperativos del mundo, por lo menos en cuanto a facturación. Se estima que el número de socios de las cooperativas financieras se ha incrementado en cerca de un 350 por ciento entre 1960 y 1986. Desde 1972, los ahorros y préstamos de las asociaciones de crédito de todo el mundo han crecido a razón de un 15 por ciento anual, al tiempo que los activos se han incrementado en un 16 por ciento al año. A finales de 1997, el

Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) comprendía por sí solo 34.839 asociaciones de crédito y 95.926.879 socios en 28 países de África, 11 de Asia, 3 del Pacífico, 13 del Caribe, 16 de América Central y del Sur y 5 de América del Norte y Europa, con más de 72,5 millones de asociados sólo en América del Norte. El WOCCU informa además de que a fines de 1993, el 100 por ciento de la población de la República Dominicana estaba asociado a las asociaciones de ahorro y crédito afiliadas a la WOCCU, al tiempo que este porcentaje era del 44 por ciento en Irlanda, del 36 por ciento en los Estados Unidos y del 22 por ciento en el Canadá (el Movimiento Desjardins, un banco popular cooperativo que se puso en marcha hace ochenta años en la provincia de Quebec para ayudar económica y socialmente a la comunidad canadiense de lengua francesa, se ha ido convirtiendo entre tanto en uno de los movimientos cooperativos individuales más grandes del mundo, puesto que dice contar con más de 4 millones de socios).

No obstante, el ahorro y crédito cooperativos ha experimentado recientemente varias tendencias. Mientras que la «desmutualización» de la banca y de las cooperativas de seguros ocupa un lugar preferente en el programa de trabajo del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda (sobre todo a causa de la racionalización, de los créditos alternativos baratos, de los elevados intereses que devengan el capital invertido en bolsa y las economías de escala que pueden llevarse a cabo en ese sector de los países industrializados), todos los bancos oficiales franceses, que cuentan con un total de 18 millones de clientes, se han transformado en cooperativas este mismo año, ofreciendo así a sus futuros socios la adquisición de acciones por una cantidad de unos 25.000 millones de dólares de los Estados Unidos. En general en Europa el sector bancario sigue siendo el sector cooperativo que cuenta con más socios (al tiempo que el sector agrícola es el que cuenta con más cooperativas). A fines de 1993 totalizaba 28,7 millones de personas.

En algunas de las economías en transición de Europa central y oriental, las asociaciones de ahorro y crédito han conocido una gran expansión desde 1992. En diciembre de 1996 existían en Polonia 224 de estas asociaciones, que comprendían 150.000 socios y contaban con 69 millones de dólares de los Estados Unidos de ahorros. La primera asociación de ahorro y crédito de Letonia se puso en marcha a principios de 1995 y contaba con 1.400 socios y 245.000 dólares de los Estados Unidos a principios de 1997. En Rumania, la Casele de Ajutor Reciproc, una red de asociaciones del tipo de ahorro y crédito — algunas de las cuales habían estado ayudando a los rumanos pobres y de clase media a lo largo de la época comunista —, contaba con 4,8 millones de socios en 1989 (más de un 20 por ciento de la población del país) y era propietaria de 5.900 casas de asistencia mutua. En el curso de una reestructuración a principios del decenio de 1990, perdió unas 900 casas y 1,8 millones de socios, pero sigue siendo capaz de suministrar a sus socios préstamos a un tipo de interés anual del 15 por ciento, cuando la tasa corriente es de un 130 por ciento al año. Además, se han iniciado nuevos movimientos de asociaciones de crédito en Belarús, China, República Checa, Lituania, Federación de Rusia y Ucrania.

Entre los países en desarrollo, la República de Corea ocupa el primer lugar en el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. En 1998, la afiliación era de 5,2 millones y los activos de las cooperativas ascendían a 1.700 millones de dólares de los Estados Unidos. En la India, el 43 por ciento de los créditos agrícolas procede de las cooperativas de ahorro y crédito. En América Latina, algunas federaciones regionales han asumido con mucho éxito funciones operacionales, permitiendo así la

transferencia de capitales entre los ahorros nacionales y los sistemas de préstamo, incrementado así de manera muy significativa su influencia bancaria.

En 1994, el Reino Unido declaraba contar con 6 millones de miembros (tenedores de pólizas) de los planes de seguros mutuos de naturaleza cooperativa, que entonces suponían cerca de un 11 por ciento de todos los miembros cooperativos de la Unión Europea. Sin embargo, desde esa fecha los aseguradores mutuos de todo el mundo han sufrido una cierta recesión. En 1996, la Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos (ICMIF) informaba de una baja en las empresas de seguros mutuos (unas 56 afiliadas en 36 países) de un 14,3 por ciento. En cambio, los socios de la ICMIF han aumentado significativamente en los últimos años y las asociaciones regionales han centrado su atención en los servicios de los que los socios tienen necesidad demostrada.

Sociedades de garantías mutuas

Menos frecuentes son las sociedades de garantías mutuas, que suministran una garantía mutua a sus socios artesanos, comerciantes o pequeños empresarios cuando comercian con partes terceras. Existen en cinco países europeos (Alemania, Bélgica, España, Francia e Italia) y en varios países africanos de expresión francesa, y sus perspectivas de desarrollo pueden considerarse buenas, especialmente en Europa, donde los españoles han presentado una iniciativa para que sean reconocidas y disfruten de promoción oficial como instituciones aptas para el fomento de la pequeña y mediana empresa.

Minoristas y mayoristas

Aunque los socios de las cooperativas de todo el mundo aumentaron en casi un 50 por ciento entre 1960 y 1986, y la ACI anunció en 1994 una afiliación de 106 millones de socios de las cooperativas de consumo, la evolución de dichas cooperativas no ha sido uniforme en todas partes. En los países industrializados, las cooperativas de consumo tienen que luchar con una fuerte competencia, intensificada, si cabe, por la mundialización de los mercados de consumo y por las tecnologías avanzadas. Para hacer frente a estos retos, tienden a: fusionarse a nivel primario, con vistas a constituir unas cooperativas más viables de ámbito regional; sustituir las pequeñas tiendas de antes por instalaciones más modernas y amplias; racionalizar los canales de distribución por medio de la integración de las funciones minoristas y mayoristas; diversificar su gama de servicios (incluyendo el turismo y las reparaciones y mantenimiento domésticos), y concentrarse en el comercio al por menor retirándose de la producción. Asimismo, tienen que basarse en capitales exteriores y en alianzas estratégicas con las empresas privadas. Para mejorar su situación comercial y su penetración en los mercados, las cooperativas de consumo europeas, israelíes y japonesas pusieron en marcha en 1971 la INTERCOOP, al tiempo que en los países nórdicos están representadas por la NAF.

La Comunidad Europea de Cooperativas de Consumo (EUROCOOP) está funcionando desde 1957, y desde entonces ha hecho mucho para ayudar a las cooperativas de consumo a superar la intensa competencia que sufren, especialmente en el mercado de bienes de consumo. Sus cooperativas asociadas ascienden a 2.556, al servicio de 21.367.000 socios y 359.000 empleados en todos los países de la Unión Europea

(además de Suiza y Noruega, pero sin contar a Irlanda) y en algunos países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (EFTA). Su facturación colectiva ascendía en 1992 a 46.000 millones de dólares de los Estados Unidos. En cambio, el número de cooperativas italianas de consumo disminuyó casi en la mitad (pasando de 645 en 1978 a 330 en 1993) y algunas grandes cooperativas de consumo europeas tuvieron que retirarse de los negocios durante los pasados veinte años (por ejemplo, en Austria, Bélgica, Francia y Países Bajos). Recientemente quebró una de las mayores cooperativas de consumo alemanas (Kassel-Dortmund AG) a causa de especulaciones financieras peligrosas; en otras partes, las cooperativas de consumo han aumentado su cuota de mercado (por ejemplo, la Migros de Suiza y las cooperativas de consumo de Grecia, España e Italia).

En el Japón, las cooperativas de consumo cuentan con 14 millones de socios, suministran a unos 9 millones de hogares y en 1996 registraron una venta anual por valor de 300.000 millones de yenes, lo que hace de ellas la mayor organización de consumidores en el ámbito nacional en todo el mundo. Estas cooperativas ponen el acento en el suministro de productos sanos, fiables y ecológicamente seguros, y han adoptado una estructura organizativa que se centra en los llamados «grupos Han», que en su origen eran pequeños grupos (de entre 5 y 10 miembros) que hacían encargos conjuntos por correo y contribuían a mejorar la comunicación dentro de las cooperativas de consumo; estos grupos han adquirido gran importancia en muchas actividades de índole social porque aconsejan en cuestiones de salud, informan y averiguan en relación con la calidad nutritiva y la seguridad ecológica de los productos, e intervienen también en las universidades, centros de enseñanza y grandes empresas. Las cooperativas japonesas de consumidores mantienen unas relaciones comerciales directas con los productores de alimentos frescos, evitando así intermediarios y mercados, y acortando el tiempo que transcurre entre la cosecha y el consumo. Además, controlan las normas de producción y garantizan la calidad de sus propias marcas. Muchas cooperativas médicas y de seguros han crecido en el caldo de cultivo de estas cooperativas de consumo del Japón.

Las cooperativas de consumo del mundo en desarrollo no han generado un equivalente tan extenso. No obstante, a finales del decenio de 1980, la Argentina, Chile y Uruguay contaban con 685 cooperativas de consumo, con un total de 2,3 millones de socios. En cambio, las cooperativas de consumo (que eran la columna vertebral de la distribución de bienes de consumo en los antiguos países comunistas de Europa central y oriental) han sido casi completamente privatizadas desde que empezó la transición, y sólo un escaso porcentaje de ellas han sido reestructuradas como cooperativas de consumo privadas. Por ejemplo, en Polonia el número de socios bajó desde cerca de 3 millones en 1988 a sólo 573.000 en 1992. Ello no obstante, en cifras absolutas este sector sigue siendo fuerte. En Estonia, las cooperativas dirigen actualmente 1.410 tiendas y 402 restaurantes, y dan empleo a unas 23.000 personas.

Las empresas al por mayor que son propiedad de los minoristas de la Unión Europea establecieron la UGAL en 1963. Actualmente, un total de 175.000 minoristas independientes participan en las actividades de la UGAL, que cuenta con 710.000 empleados. Las organizaciones afiliadas dirigen 203.000 tiendas minoristas, y su facturación colectiva anual asciende a unos 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos. En Nueva Zelanda, un grupo de titularidad cooperativa de minoristas de productos alimenticios cuenta con más de un 60 por ciento del comercio nacional de alimentos al por menor.

En todo el mundo las cooperativas minoristas están bajo presión por parte de las empresas inversoras mayoristas. Aunque durante mucho tiempo estuvo en venta, la Cooperative Wholesalers Society del Reino Unido ha sobrevivido recientemente con éxito a una oferta de compra.

Viviendas

El número de cooperativas de viviendas ha crecido más de un 500 por ciento desde 1960 a 1986. En el ámbito europeo está el Comité Europeo de Cooperativas de Habitación (CECODHA), con unas 50.000 cooperativas afiliadas y cerca de un millón de trabajadores en 1992. En la mayor parte de los demás países europeos, las cooperativas de viviendas participan en la construcción y alquiler de alojamientos asequibles, así como en la puesta en común de los equipos de construcción para las empresas más pequeñas. El mayor proveedor de viviendas sociales pudiera ser la Société des habitations à loyers modérés (HLM), de Francia, que suministra barrios enteros de casas baratas en las principales ciudades francesas. En los países en transición de una economía centralmente planificada a las economías de mercado, la vivienda solía ser suministrada por los conglomerados industriales o agrícolas. Actualmente, pueden verse ejemplos positivos de cooperativas de vivienda que asumen estas funciones en Alemania, Bulgaria, Estonia, Hungría y Polonia.

En Egipto, la Fundación Cooperativa de Viviendas, cofinanciada por la ayuda estadounidense y el Gobierno egipcio, dirige lo que bien pudiera ser el mayor proyecto de viviendas de cualquier país en desarrollo: se han construido nuevas viviendas para 100.000 personas al norte de El Cairo y se han dignificado zonas de barracas, con lo que se han obtenido viviendas para otros 75.000 habitantes. DESWOS, el movimiento alemán de asociaciones de viviendas sin ánimo de lucro, tiene proyectos importantes en la construcción de viviendas cooperativas (comprendida la utilización de tecnologías alternativas como el biogás) en muchos países, entre ellos Burundí, Chile, Etiopía, India, Malawi, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Somalia y República Unida de Tanzania.

Servicios públicos

Los servicios de interés público (también llamados «servicios públicos») suelen incluir todas las disposiciones que se dirigen a satisfacer las necesidades básicas de la población y que, en general, se necesitan periódicamente. Los servicios sociales (que a menudo suponen una parte importante de lo que se consideran «servicios de interés público») abarcan un ámbito tan amplio que es mejor tratarlos por separado en el próximo capítulo. En el presente contexto queda por examinar el suministro de servicios de electricidad, agua, gas, comunicaciones y transportes. El suministro de estos servicios por parte del Estado en los países en desarrollo y en los países en transición suele tener una escasa prestación de servicios, mala calidad, gestión ineficaz, costos excesivamente altos y un ámbito geográfico restringido. Y lo que es peor, este sector se caracteriza también por un grado excesivo de politización y por una burocracia farragosa y cara, que contribuye a que su privatización sea cada vez más atractiva también en los países industrializados; pero en todos los lugares en que estos servicios se han subcontratado a empresas inversoras, los intentos por generar unos beneficios excesivos han tenido como consecuencia que el precio del servicio prestado ya no

corresponda a su calidad. Esta perspectiva de privatización se facilita cuando el Estado no puede (o no quiere) cumplir su obligación de control y tolera la explotación de los consumidores.

No es nuevo que las cooperativas brinden estos servicios. Esto se ha hecho durante mucho tiempo, por ejemplo en Finlandia y Argentina, donde las cooperativas de electrificación han estado actuando desde el decenio de 1920. No obstante, el número de cooperativas ha crecido de manera significativa en los últimos 20 o 30 años, especialmente en América del Norte (cooperativas de electricidad) y en América Latina. En estos casos, las cooperativas más extendidas son aquellas en las que los consumidores de un servicio concreto se han unido para suministrar dicho servicio, que responde a sus necesidades individuales. No suele haber disposiciones específicas para tales cooperativas, por lo que funcionan como cooperativas de consumo normales. Su singularidad radica en el servicio específico que brindan, que, a diferencia de otros servicios de consumo, está sometido a la reglamentación establecida por las autoridades públicas. Así pues, las actividades de tales cooperativas se llevan a cabo de conformidad con los términos definidos en la concesión, licencia o permiso en relación con los precios y condiciones controlados por las autoridades reguladoras. Por regla general, estos tipos de cooperativas complementan los servicios que ofrece el Estado, que suele ofrecerles ciertos insumos que las cooperativas pueden a su vez distribuir entre los consumidores (energía eléctrica, agua potable, gas, servicios telefónicos, etc.).

Los empleados de los sectores que ofrecen determinados servicios, especialmente las personas que participan en el transporte público, se han unido para formar cooperativas de producción conjunta, cooperativas obreras o cooperativas de producción. Sólo son miembros las personas que participan activamente en el suministro de este servicio, que se presta de conformidad con unas condiciones controladas por las autoridades reguladoras. A diferencia de las cooperativas de usuarios, el origen de muchas de estas cooperativas — más recientes — hunde sus raíces en las empresas de servicios públicos previamente existentes, que, en general, suelen estar muy endeudadas. Su transformación en cooperativas se debe con frecuencia a una operación de ahorro estatal. Los medios de transporte, servicios de reparación y otros por el estilo solían brindarse gratuitamente o en condiciones muy favorables. En muchos casos, estas cooperativas habían empezado a lo largo del tiempo a contratar empleados que no eran incorporados como socios.

En algunos casos, los organismos empresariales o paraestatales a varios niveles (por ejemplo, las comunidades) reunían sus fuerzas en una cooperativa para abordar colectivamente determinadas labores, como la construcción de sistemas de depuración de aguas; esta estructura es parecida a la de las *régies coopératives* de Bélgica. En otros casos, los servicios son prestados por unas cooperativas con participación plural, en las que colaboran las comunidades y las organizaciones de consumidores.

Como se ha dicho antes, las cooperativas rurales de electricidad de los Estados Unidos manejan más de la mitad de las líneas eléctricas y suministran energía eléctrica a más de 25 millones de personas en 46 estados. En la Argentina, las cooperativas de electrificación empezaron ya a funcionar en el decenio de 1920, para equilibrar el poder de los proveedores monopolísticos extranjeros. Una vez consolidada su situación (con frecuencia precaria), introdujeron en su cartera el suministro de agua, la construcción de líneas telefónicas y la distribución de gas y otros servicios. Existen actualmente unas 500 cooperativas de servicios de este tipo, que distribuyen un 19 por ciento de la electricidad del país y llegan a 1,2 millones de consumidores de 900 comunidades,

especialmente en las zonas rurales. Hay 130 cooperativas que se han especializado en el suministro de servicios telefónicos, y 320 que sólo suministran agua potable.

En Bolivia, la organización cooperativa de los servicios públicos empezó en Santa Cruz de la Sierra en el decenio de 1960 con el suministro de electricidad (hoy en día Bolivia dispone de 83 cooperativas eléctricas), y desde entonces se ha ido ampliando a los teléfonos (casi todas las ciudades de Bolivia tienen una red cooperativa de teléfonos y existen 16 cooperativas telefónicas) y al suministro de agua (en el territorio nacional existen 15 cooperativas de agua). Aunque el Brasil sólo empezó a desarrollar cooperativas eléctricas a fines del decenio de 1970 y a principios del de 1980, ahora cuenta con 202 cooperativas de este tipo con unos 270.000 consumidores. En Chile, las cooperativas de servicios eléctricos habían empezado ya en 1945 y actualmente sirven al 25 por ciento de la población rural. En este país, las cooperativas suministran agua potable a las comunidades, proyecto para el que inicialmente recibieron apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. En 1993, existían en todo el país 137 cooperativas de este tipo, que servían a 30.000 socios. El suministro de agua por medio de cooperativas ocupa también un lugar destacado en Colombia, junto con el reciclado cooperativo y 290 cooperativas de transportes. Honduras cuenta asimismo con varias cooperativas de transportes, tanto para el transporte de pasajeros (60 cooperativas de taxis y 20 cooperativas de autobuses) como en el transporte de mercancías (10 cooperativas).

Las ventajas económicas y sociales de estas cooperativas radican sobre todo en su aportación a la creación de empleo local, al desarrollo económico local y a la descentralización. Además, ofrecen a los consumidores una expresión directa en cuanto a la calidad y suministro de tales servicios, y les dan la oportunidad de diversificarlos. Sin embargo, tienen que enfrentarse periódicamente a los problemas que plantean las economías de escala (que suelen participar en el suministro de estos servicios) o con el capital a largo plazo que se necesita para desarrollar las redes de distribución. Hasta ahora no ha habido muchas experiencias de este tipo en la Unión Europea.

Apoyo al empleo

En relación con el empleo, las cooperativas no sólo crean nuevos empleos sino que también protegen los empleos productivos que ya existen, debido a su propia dinámica y a su éxito económico. Sigue siendo considerable la creación de empleos productivos en las cooperativas de producción, y ello tanto para los socios individuales como para el personal asalariado. En 1993, el Comité Internacional de Cooperativas Industriales, Artesanales y de Servicio (CICOPA) estimaba que existían unos 100 millones de socios de este tipo de cooperativas en todo el mundo.

Los trabajadores licenciados o desempleados a raíz de cierres o reubicaciones han generado unos empleos productivos relativamente seguros por medio de la creación de cooperativas en colaboración con sus antiguos dirigentes o con el apoyo de las autoridades locales y nacionales.

En el ámbito del empleo, los países de economía de mercado tienen gran parte de los 100 millones de empleos asalariados que se han ido creando en todo el mundo gracias a las cooperativas. Por ejemplo, en 1996 el movimiento cooperativo alemán daba empleo a 502.700 personas (en comparación con las 487.300 de 1994). En 1998, las cooperativas del Reino Unido generaron 113.400 empleos a tiempo completo y 71.600 empleos a tiempo parcial.

En el decenio de 1970 se autorizó en el Japón la constitución de cooperativas obreras sindicales debido al problema del desempleo. En 1993, estaban en marcha 107 empresas de este tipo, que daban empleo a 6.000 trabajadores en sectores de actividad como la jardinería, el mantenimiento, las viviendas, la distribución, los restaurantes y el reciclado. Sus socios son generalmente antiguos desempleados, personas con discapacidad o mujeres y jóvenes en busca de sus primeros empleos. Italia tiene ya una larga tradición de este tipo de cooperativas, que siguen desempeñando un papel importante en el sector del mantenimiento.

Las cooperativas obreras (que también se pueden llamar «cooperativas de producción» o «cooperativas obreras de producción») tienen una condición jurídica especial en Europa occidental, y están alcanzando gradualmente este reconocimiento en los Estados Unidos. Gran número de empresas de manufactura de pequeño y mediano volumen son cooperativas de producción. En 1993, el CICOPA estimaba que en Europa 5 millones de personas estaban asociadas a este tipo de cooperativas. En ciertas regiones, estas cooperativas han seguido desarrollándose con éxito en la industria pesada y en el sector de los servicios. Sin duda, el ejemplo más conocido es el del grupo español de cooperativas obreras de Mondragón (País Vasco), que en 1991 empleaba a 22.800 trabajadores cooperativos. Este grupo de cooperativas produce bienes y servicios y está bien adaptado a las condiciones del mercado local e internacional en una región que recientemente ha sufrido una grave recesión económica y ha conocido un elevado índice de desempleo.

Las cooperativas de Mondragón (que actúan en ramos industriales tan diversos como las aplicaciones eléctricas domésticas y la robótica, y que tienen tras de sí treinta años de historia y una facturación anual de 23.000 millones de dólares de los Estados Unidos) constituyen un ejemplo espectacular de la capacidad potencial de generación de empleo de este tipo de cooperativas.

En Francia, las cooperativas obreras de producción (SCOP) suelen dar a los jóvenes la oportunidad de crear sus propios empleos junto con otros que tengan unas calificaciones similares o complementarias, sin tener que movilizar demasiado capital inicial. La administración pública les garantiza una cierta desgravación fiscal así como otros incentivos, de modo que pueden comprometerse en el desarrollo de las actividades productivas en ámbitos tan diversos como la creación y explotación de sitios Internet, la fabricación y reparación de instrumentos musicales, la construcción y la concepción y creación de juegos de rol.

En Italia, la administración pública ha fomentado el desarrollo de cooperativas financieras que, a su vez, invierten en nuevas cooperativas obreras: los miembros de estas cooperativas han de tener unas calificaciones muy elevadas, haber quedado desempleados recientemente y estar preparados para asumir responsabilidades en una empresa con dificultades, o crear una empresa nueva en forma de cooperativa. En este caso, la contribución estatal consiste en pagar las subvenciones medias de desempleo a las personas interesadas a lo largo de un período de tres años.

En 1994, las cooperativas afiliadas a la ACI en los países en transición, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y los países de Europa oriental contaban con 89 millones de socios y con afiliación en las «cooperativas» paraestatales residuales o en las cooperativas recientemente creadas. Estas cooperativas representaban en conjunto un 39,3 por ciento de la población entre 15 y 60 años. Suponiendo que en 1994 un hogar contase con tres personas como promedio, la población directamente

participante en la vida de las cooperativas en esos países ascendía a 226 millones de personas, lo que equivale a un 70 por ciento de la población total.

En el mundo en desarrollo, las cooperativas obreras de producción han predominado sobre todo en China e India (25 millones de socios, un 25 por ciento de la producción nacional de cereales, un 65 por ciento del procesado de azúcar y un 58 por ciento de los tejidos a mano) y su presencia ha sido también importante en varios países de América Latina, donde suministran teléfonos y electricidad a las zonas rurales. En la mayor parte de los países de África y Asia hay muy pocas cooperativas, porque les falta el apoyo del Estado, a excepción de la República Unida de Tanzania (con 171 cooperativas en 1991) y Zimbabwe (con 124 cooperativas en 1991). Estas cooperativas consiguieron generar algunos cientos de empleos pero no demostraron ser sostenibles a largo plazo, y es muy probable que algunas de ellas hayan sido ya víctimas del ajuste estructural. En Indonesia y Sri Lanka surgió un pequeño número de cooperativas obreras como resultado de las circunstancias demográficas y económicas, pero tampoco han sido significativas en términos de creación de empleo.

Las diversas formas de cooperativas de producción y sus sectores de actividad (muy diversificados) ofrecen posibilidades reales de desarrollo y distribución geográfica: pueden hacer una aportación específica al desarrollo económico de los sectores que abarcan, y crear o defender los empleos de estos sectores.

En los países europeos de economía de mercado se espera, en estos principios de la legislación liberal, que las cooperativas de producción desarrollen sus actividades en los planos local e internacional al tiempo que respeten sus características específicas y sus principios cooperativos. Se espera que esta tendencia aparezca y se desarrolle también en otras regiones.

En los países en desarrollo, por ejemplo, hay una necesidad creciente de creación de empleos y de generación de ingresos para un número creciente de trabajadores rurales que no pueden ser absorbidos por el sector agrícola, así como para los trabajadores que han quedado confinados en el sector informal urbano. Los que han recibido el impacto principal de las políticas de aplicación del ajuste estructural — sobre todo los más pobres de los grupos más vulnerables — han quedado también afectados por la pérdida de sus empleos o por el recorte de sus ingresos. Parecidos problemas y necesidades se pueden encontrar en los países de la CEI, en los que los desempleados pasaron de 100.000 a más de 4 millones entre principios de 1990 y marzo de 1992. El reto al que se enfrentan las cooperativas y el Gobierno en esta situación tiene cuatro aspectos. Primero, las cooperativas tendrán que crear empleos autogenerados entre los socios de las cooperativas o empleos asalariados por medio del desarrollo de sus actividades económicas. Segundo, algunos países necesitarán revisar sus políticas de desarrollo y la condición jurídica de las cooperativas. Tercero, se necesita fortalecer la situación y función de las cooperativas en los programas de privatización. Y cuarto, las cooperativas nacientes tienen que recibir la asistencia técnica que necesitan para crear empleos.

2.2.3. Las cooperativas y el desarrollo económico y social

En los países en desarrollo y en transición se suele esperar de las cooperativas que ayuden a reducir la pobreza y mitigar (por lo menos, a corto plazo) la estrechez que se ha generado o que puede generarse en la transición de las economías central-

mente planificadas a las economías de mercado y en el ajuste estructural. Se considera que su función consiste en ayudar a reemplazar las instituciones de crédito, las corporaciones y las juntas directivas en ámbitos tan importantes como el acceso al crédito, las compras, el almacenamiento y distribución de bienes de producción y la comercialización de la producción agrícola. Asimismo, se espera de ellas que generen oportunidades de empleo, especialmente en las zonas rurales y que ofrezcan una base eficaz a los distintos grupos desfavorecidos, de modo que puedan organizarse para obtener beneficios económicos y sociales. En varios países todos estos argumentos se consideran válidos para continuar con la promoción y apoyo estatales, aunque sea en menor medida.

En los países industrializados, las cooperativas suelen atraer el apoyo oficial porque sirven para integrar a los grupos marginados (como los que no pueden permitirse los costos de vivienda que imperan en el mercado normal, los desempleados a largo plazo o la juventud desempleada), suministrar los servicios que antes correspondían al Estado (especialmente en los cuidados de salud y en la atención a los ancianos) o contribuir activamente a la defensa del medio ambiente (cooperativas que desarrollan y producen nuevas formas de generación y suministro de energía, cooperativas que actúan en la gestión y reciclado de desperdicios o en el turismo en condiciones especiales, etc.). La atracción que estas cooperativas ejercen en sus socios radica en que ofrecen mejores condiciones de trabajo o un servicio de calidad superior a otras alternativas.

No obstante, por tácito o indirecto que sea, todo fomento de las cooperativas por parte del Estado entre los grupos de población marginados o empobrecidos supone una política redistributiva. A pesar de ello, algunos conocidos economistas y planificadores de políticas insisten en que promover las cooperativas de esta manera podría tener como resultado reducir la pobreza y contribuir a la liberalización de los sistemas económicos (rurales), a condición de que se utilicen los instrumentos y se escojan los niveles de promoción que garanticen la autonomía de las cooperativas, contrarrestar la «mentalidad de ayuda» y defender (y aun aumentar) las ventajas comparativas para el desarrollo, tanto en las empresas privadas como en las burocracias.

Si se quiere que las cooperativas sean dinámicas y flexibles en su ajuste a la evolución de las condiciones medioambientales, habrá que tener buen cuidado en mantener estas tres medidas cautelares. Habida cuenta de que organizar nuevas actividades, nuevos procesos y nuevos productos requiere un planteamiento innovador, se podría argumentar que, además de su ventaja comparativa de desarrollo, las cooperativas disponen de un gran potencial de innovación que justifica plenamente su promoción.

En los países en desarrollo y en los países en transición, los empresarios individuales tienen que superar grandes obstáculos si realmente quieren innovar: suelen existir regímenes desfavorables de obligaciones sociales y derechos de propiedad, que no les dejan «hacer las cosas de manera diferente» y merman la motivación y la aceptación de riesgos que tenían al empezar; además, la competencia es reducida o inadecuada y el nivel de capacitación es escaso, con lo que no se puede actuar con eficacia, y por último las deficiencias del mercado impiden que el empresario obtenga la recompensa que merecen sus esfuerzos. Actualmente, en los países industrializados el espíritu de empresa innovador se topa con grandes sistemas de seguridad social que enseñan a la gente que correr riesgos es poco inteligente, cuando no innecesario; traen consigo además, dificultades financieras para los empresarios, porque aunque haya menos trabajadores que pagar, los desembolsos totales aumentan enormemente con el desempleo

estructural, la esperanza de vida más alta y el aumento de costo de los pacientes de larga enfermedad. Así las cosas, ser empleado por cuenta propia significa o bien que se renuncia a los beneficios o que se hace un seguro contra estos riesgos por medio de planes privados — y generalmente más caros — de seguro.

Las cooperativas pueden contribuir a superar todos estos obstáculos a la innovación. La ayuda más importante que pueden aportar consiste en establecer organismos secundarios y terciarios que representen los intereses de sus socios (empresarios y trabajadores) ante las instancias decisorias, así como hacer presión para conseguir mejores condiciones jurídicas y de mercado para la pequeña y mediana empresa. Además, pueden mancomunar sus recursos y utilizar su ventaja informativa local para facilitar el capital inicial que necesitan sus socios. Pueden ser agentes de apoyo técnico para los empresarios, ayudándoles a acceder a la información sobre los mercados y los precios (tanto de los productos como de los bienes de producción), tecnologías y combinaciones óptimas de factores. Pueden generar empleo en los ámbitos en los que el Estado, para ahorrar gastos, prescinde de los empleados o reclasifica a la baja sus servicios. Asimismo, es muy importante advertir que pueden proteger a los individuos del exceso de presión social dentro del pueblo o ciudad asumiendo parte de los riesgos de innovación y demostrando con ello su solidaridad. De hecho, las cooperativas participan ya en todos estos procesos.

Las cooperativas desempeñan también una función de intermediarias entre las fuerzas de la liberalización, mundialización y progreso tecnológicos, por una parte, y la creciente marginación y los recortes en la seguridad social, por otra. Sus redes internacionales ayudan a equilibrar la oferta y la demanda mundiales (especialmente en las cooperativas de consumo y de producción), sirven como contrapeso a los grandes conglomerados internacionales y ayudan también a reducir las disparidades nacionales entre las economías de los países en desarrollo y los países en transición, por una parte, y los países industrializados, por otra. Aunque su aportación es todavía débil, las tendencias del consumo (demandas de normas de calidad garantizadas para los productos, interés de los consumidores en unos productos respetuosos con el medio ambiente y comercializados con lealtad) conducen a pensar que podría ser mucho más intensa en el futuro.

Esta mundialización y capacidad de innovación del comercio cooperativo resulta especialmente ventajosa en el plano local. La generación de ingresos por medio del empleo y las oportunidades de empleo por cuenta propia, aun en zonas remotas; la mejora de las condiciones de trabajo; los modos de producción respetuosos desde el punto de vista social y con el medio ambiente; la difusión de progresos tecnológicos por medio de la innovación, la formación y la educación, así como la integración de los grupos desfavorecidos o marginados (cuyo número seguramente irá en aumento a medida que sigan su curso la mundialización, la liberalización y los ajustes estructurales), todos esos factores señalan a la atención las diferencias fundamentales que concurren en las empresas cooperativas. Los socios usuarios tendrán que estar cada vez más preparados para defender estas oportunidades, aunque ello pudiera significar prescindir de parte de los intereses del capital invertido. Las cooperativas que se orientan verdaderamente a los intereses de sus socios, y que además tienen las aptitudes de gestión necesarias, estarán en una situación excelente para aprovechar de la manera más conveniente todos esos ámbitos empresariales que las compañías de mayor volumen no ocupan por los elevados costos de las transacciones o, simplemente, porque esos mercados no les interesan.

2.3. *Servicios sociales*

2.3.1. *Panorama general*

Las cooperativas han desempeñado siempre una función importante para el alivio o la solución de los problemas sociales más urgentes. En todo momento han contribuido — y siguen contribuyendo — a mejorar las condiciones de vida y trabajo de los agricultores y de los trabajadores industriales (sobre todo las cooperativas agropecuarias y las cooperativas obreras de producción) facilitándoles servicios bancarios, consiguiendo que los pequeños granjeros y agricultores obtengan créditos de producción y consumo (por medio de cooperativas de ahorro y crédito), ofreciendo producción, seguros sanitarios, funerarios y de vida (por medio de las cooperativas indígenas agropecuarias y artesanales de distribución, comercialización y seguros), y protegiendo a los consumidores de la adulteración de los productos alimenticios (cooperativas de consumo). Además, actualmente las cooperativas han comenzado a participar en una serie muy amplia de funciones sociales complementarias, como la atención a las personas de la tercera edad, los niños y los minusválidos, la creación de empleo social en favor de los sectores desfavorecidos de la población, la introducción de nuevas tecnologías, el reciclado (por ejemplo, las cooperativas de reciclado de Australia), la utilización de energías renovables y la protección del medio ambiente.

Las cooperativas facilitan estos servicios tanto en los países en desarrollo como en los industrializados y en transición, y según el país de que se trate los problemas (y la propia legislación cooperativa) cambian mucho. Asimismo, hay diferencias entre los diversos planteamientos que adoptan las cooperativas en el tratamiento de los problemas. Algunas cooperativas sólo se dedican a servicios sociales; en otros casos, estos servicios se facilitan en el marco de una serie más amplia de servicios (por ejemplo, en las cooperativas de seguros y de consumo) o como elemento complementario de los servicios económicos (en las cooperativas agrícolas). También hay cooperativas organizadas por proveedores de servicios, y cooperativas de pacientes, clientes y consumidores, que son cooperativas para las que necesitan unos servicios especiales. En los últimos años ha ido en aumento el número de cooperativas con socios que son al mismo tiempo proveedores y usuarios, sobre todo en ciertos países de Europa, que han redactado una legislación especial para tener en cuenta a estos grupos de interés tan heterogéneos; en otros países, el Estado ha fomentado activamente dichos modelos (Italia). A veces, aun los financieros externos se convierten en socios de dichas cooperativas, que se suelen llamar organizaciones de participantes múltiples.

En términos generales, se tiende cada vez más a constituir nuevas cooperativas cuando los sistemas de seguridad creados por el Estado (sobre todo en los países industrializados y muy especialmente en Europa), por las cooperativas paraestatales (sobre todo en los países en transición) o por las familias o comunidades más amplias (especialmente, pero no exclusivamente, en los países en desarrollo) no pueden mantenerse por más tiempo o bien dejan lagunas importantes a la hora de facilitar los servicios que se consideran necesarios. A menudo facilitan mucho la tarea de las mujeres, que suelen cargar con la mayor parte de los servicios sociales de la familia, y crean empleos para personas que de otro modo tendrían muchos problemas para encontrarlos. En muchos casos, las cooperativas que han sido fundadas con estos fines llevan a cabo sus actividades en el marco de unas estructuras de asociación, o en colaboración con otras cooperativas, sus federaciones, los modelos públicos de desarrollo, los

empleadores, los sindicatos, las asociaciones de asistencia social, las iglesias y las administraciones municipales.

Las cooperativas actualmente existentes y que han integrado sus funciones en estos ámbitos suelen confiar sobre todo en su propio potencial económico, aunque también pueden mantener (y de hecho mantienen) vínculos externos para ello. En muchos casos, han reaccionado ante situaciones en las que el Estado ha dejado de facilitar servicios o los ha subcontratado. Muchas necesidades sociales importantes quedarían insatisfechas si no se contase con los objetivos sociales (y no meramente económicos) que caracterizan a la mayoría de las cooperativas y con la combinación excepcional de conocimientos que poseen con respecto a los problemas locales; además, disponen del potencial local necesario para resolver estos problemas. Conscientes de este hecho, los Jefes de Estado y de Gobierno signatarios de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) adoptaron una Declaración y un Programa de Acción en que destacan sin ambigüedades el importante papel de las cooperativas en el desarrollo social y por el que se comprometían a «utilizar y desarrollar plenamente el potencial y la aportación de las cooperativas en el logro de las metas de desarrollo social».

2.3.2. Tendencias de las cooperativas a la hora de facilitar servicios sociales

Los seguros cooperativos

Las cooperativas y las mutuas que desempeñan un papel activo en el ámbito de los seguros ofrecen una amplia serie de productos relacionados con los seguros (seguros de enfermedad, de accidente, de discapacidad, etc.) a un precio y con una calidad que no pueden ofrecer los demás proveedores de servicios. Diecinueve de las 72 cooperativas de seguros afiliadas a la Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos (ICMIF) ofrecen seguros de enfermedad. Llevan a cabo sus actividades en 16 países: Alemania, Bélgica, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos (que incluyen Puerto Rico, pero por separado), Francia, Italia, Japón, Malasia, Perú, Reino Unido, República de Corea y Singapur. Las 6.000 mutuas francesas de seguros de enfermedad tal vez sean las que ofrecen una cobertura más amplia: en 1990, se calculaba que habían asegurado a unos 27 millones de personas. Agrupadas en la *Fédération nationale de la mutualité française*, cubren cerca del 60 por ciento del mercado francés de seguros no obligatorios y dan trabajo a cerca de 20.000 empleados. En volumen les siguen muy de cerca los sistemas de seguros cooperativos del Japón, en los que los empleadores — públicos y privados — han establecido una cooperativa de adquisición conjunta de seguros para cubrir a sus 10 millones de empleados.

Ultimamente, muchas cooperativas de seguros están incluyendo servicios sociales y de salud entre los productos que ofrecen. Antes eran simples fondos de seguros mutuos, pero ahora muchas de ellas ofrecen sistemas colectivos de seguros de enfermedad a los empleadores que son responsables de la cobertura de sus empleados, cada vez firman más acuerdos con los proveedores de servicios, diversifican sus servicios mediante alianzas con otras entidades o incluso establecen sus propios servicios. En particular, cuando se trata de las dos últimas formas mencionadas, pueden realizar ahorros importantes en los costos porque disponen de más información, especialmente cuando se trata de colaborar con cooperativas que desempeñan una función activa en la pre-

vención de enfermedades y accidentes, o con cooperativas que facilitan asistencia sanitaria o servicios especiales a los discapacitados.

Asistencia médica (preventiva) y medicamentos a cargo de las cooperativas

A mediados de 1995, unos 39 millones de socios habían obtenido servicios de cooperativas especializadas en asistencia médica, propiedad de usuarios de todo el mundo. Al parecer, estos servicios comenzaron a facilitarse por primera vez en el Japón a principios de siglo. Ya en 1964, cerca de 6.000 cooperativas agropecuarias del Japón habían constituido, con ayudas públicas, las denominadas asociaciones de asistencia social, que ofrecían los servicios de 137 hospitales, 80 ambulatorios y más de 1.000 médicos. En el Japón, los socios más pobres no tenían acceso a la asistencia sanitaria privada, debido a que no existía ningún sistema público de seguros sociales. En 1961, se introdujo un sistema público de seguro de enfermedad, que en vez de dejar fuera de lugar a las cooperativas o limitar sus servicios a las funciones subvencionadas por el Estado, las adaptó y se concentró en las medidas preventivas y educativas, así como en la asistencia a ancianos y enfermos crónicos. Entre tanto, las cooperativas agrícolas del Japón han ampliado sus servicios, llegando a contar con 38.000 camas, 3.200 médicos y casi 19.000 enfermeras, mientras que las cooperativas de consumidores también han comenzado a ofrecer servicios de asistencia médica (preventiva). Así, en 1998, 125 cooperativas sanitarias disponían de 13.000 camas en 80 hospitales y 246 ambulatorios, y empleaban a 1.600 médicos, 9.000 enfermeras y a otras 9.400 personas en su plantilla.

La mayoría de los socios de las cooperativas de salud del Japón están en buen estado de salud, excepto los de la tercera edad. Hacen hincapié en la conservación de la salud, la información sobre el tipo de tratamiento elegido y la participación en el mismo, y la intervención de los socios en la administración cooperativa en colaboración con los especialistas de la asistencia médica. Ya se han mencionado antes los «grupos Han», que son un elemento esencial en el éxito de la prevención por medio de un autoexamen más detallado (incluye análisis de sangre, orina, etc.), comprendido el mutuo control de los hábitos alimentarios, el conocimiento de los problemas de salud y la satisfacción general respecto de los servicios de salud. Por tanto, las cooperativas están capacitando a los consumidores o pacientes para que ellos mismos puedan hacerse cargo de su salud.

En Europa (por ejemplo, en España y Suecia) y América (especialmente en el Canadá, Estados Unidos y Panamá) las cooperativas de asistencia médica o las cooperativas ya establecidas que ofrecen servicios de asistencia médica (alojamiento, consumo o seguros) suelen ser una respuesta de los consumidores al vertiginoso incremento de los costos de los sistemas de salud pública o a su decadencia, y a la falta de servicios preventivos y ambulatorios que se necesitan con urgencia, sobre todo pensando en las personas de la tercera edad y en los pacientes externos (valgan como ejemplo las actividades de HSB, Riksförbund o Folksam en Suecia). En el Canadá, 37 cooperativas sanitarias y 9 ambulatorios cooperativos ofrecen ya cobertura a 228.000 personas, y en los Estados Unidos se estima que las cooperativas médicas propiedad de los usuarios están presentes en 1 millón de hogares. En España, existen cooperativas de asistencia médica primaria en forma de servicios propiedad de los usuarios (cooperativas de asistencia médica familiar) en las que se acepta por igual como socios a médicos, pacientes y fabricantes de material médico. Se han fusionado a nivel secundario para contar con

representación política y facilitar servicios comunes que engloban seguros y servicios informáticos, y donde cabe citar a la Fundación Espriu de investigación y fomento. La mayor cooperativa de proveedores de España es Lavinia, que actúa en todo el país mediante una red compuesta por 22.000 médicos y presta servicios a cerca de 1 millón de personas. Autogestió Sanitària, de Barcelona, cuenta con 4.027 socios médicos, que facilitan asistencia sanitaria a 200.000 pacientes, que son socios de las cooperativas de usuarios.

En ciertos países europeos, las organizaciones de participantes múltiples han adquirido gran importancia. En Italia, las cooperativas sociales se regían por una ley de 1991. En este caso particular, los beneficiarios no sólo son los socios, sino también ciertos grupos desfavorecidos y aun la comunidad en su conjunto. Las instituciones de financiación y los voluntarios individuales también pueden afiliarse, y los servicios son facilitados por profesionales y voluntarios; un aspecto destacado de su orientación social es la integración de los desfavorecidos en el mercado de trabajo. En el Reino Unido, la Ley de Atención Comunitaria de 1988 introdujo un nuevo enfoque de los pequeños proveedores de servicios orientados a la comunidad por parte de las autoridades públicas. A partir de ese momento, se ha recurrido cada vez más a las cooperativas para suministrar asistencia a los niños y a los discapacitados. En estos ámbitos han establecido asociaciones con organizaciones voluntarias.

En algunos antiguos países comunistas, las cooperativas propiedad de los consumidores han mantenido un departamento especializado en servicios de salud, que se suele llamar «cooperativa médica». En los países en desarrollo, el procedimiento habitual para los servicios médicos solía ser que el Estado empezase fundando un hospital al que todos pudiesen acudir, y que lanzase luego campañas de vacunación y adoptase medidas preventivas, como la educación de las futuras madres y de las madres en período de lactancia, organizando una guardería comunitaria y ofreciendo asesoramiento en materia de nutrición. Asimismo, a menudo estas clínicas financiadas con fondos públicos adoptaban medidas para luchar contra la malaria, como la canalización de aguas estancadas, la construcción de letrinas, el vertido de residuos y la defensa de los recursos hídricos frente a la contaminación. Como las deudas son muy elevadas, los presupuestos públicos se han reducido y hay menos ayuda en favor del desarrollo, a menudo estas últimas funciones no se cuentan últimamente entre las actividades de las cooperativas de consumidores o proveedores. Las cooperativas médicas propiedad de los usuarios también están presentes en Bolivia, Brasil, Filipinas, India, República Unida de Tanzania, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica y Suecia. Se estima que en toda Asia las cooperativas que ofrecen asistencia sanitaria son actualmente unas 465.

La segunda mayor cooperativa de proveedores de servicios de asistencia médica es la Unimed do Brasil. A mediados del decenio de 1960, los médicos tenían dificultades para encontrar empleo debido a la desatención de la infraestructura médica pública. Esto les incitó, en 1967, a unirse para formar cooperativas de servicios médicos a fin de incrementar sus oportunidades de empleo, limitar los costos fijos y salvaguardar los intereses generales de los profesionales de la salud. También contribuyó al éxito de su empresa la ampliación simultánea del sistema público de seguros sociales, que pasó a cubrir a toda la población, con lo que pudieron obtener un 5 por ciento de las subvenciones públicas salariales para cubrir la diferencia que hay entre los costos de provisión de los puestos y el pago de los seguros. Entre tanto, 73.000 médicos (lo cual equivale a un tercio del total de profesionales del Brasil) se han afiliado a la Unimed. Las

300 cooperativas primarias asociadas se componen de salas de consulta colectiva o redes de médicos que ejercen a título individual. El sistema cooperativo comprende también varios hospitales, laboratorios y servicios de rayos X, y satisface la demanda de unos 9 millones de personas. La Usimed, una cooperativa afiliada, se creó con el fin de proporcionar una cobertura complementaria de enfermedad, y últimamente las cooperativas cuyos titulares son proveedores han fomentado también la creación de cooperativas propiedad de los consumidores, a las que los miembros se asocian a través de contratos individuales y empresariales.

El sistema brasileño ha sido utilizado como modelo en Chile, Colombia, Costa Rica y Paraguay. Otras cooperativas médicas cuya titularidad se halla en manos de los proveedores se pueden encontrar en Alemania, Argentina, Benin, Bolivia, España, Estados Unidos, Filipinas, Italia, Malasia, Mongolia, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia. A mediados de 1995, en total cerca de 13 millones de personas habían firmado contratos con ellas, aunque la mayoría también prestan servicios a otros socios.

Las cooperativas de trabajadores que desempeñan una función activa en el sector sanitario se encuentran principalmente en los Estados Unidos y el Canadá. En Wisconsin, por ejemplo, la Rural Wisconsin Health Cooperative es propiedad de 20 hospitales rurales y de un hospital universitario urbano, y les aporta apoyo operacional mediante, por ejemplo, la compra de artículos al por mayor y el suministro de servicios de orden general. En Quebec, la Coopérative du service régional d'approvisionnement (CSRA) es propiedad de 60 clínicas y hospitales, y 5 cooperativas de ambulancias se ocupan del 13 por ciento de los servicios de emergencia. Las cooperativas de contratación de mano de obra ofrecen servicios como el mantenimiento de edificios, servicios de restaurante, limpieza y seguridad, e incluso servicios sanitarios, entre otros, o actúan como agencias de empleo con respecto a sus socios.

Muchas cooperativas médicas y cooperativas generales de compras al por menor, entre otras, ofrecen servicios farmacéuticos (a nivel primario) a sus socios. Las cooperativas de distribución de fármacos al por menor, propiedad de los consumidores, cuyo único objetivo es ofrecer medicamentos a menor coste, se llaman también «farmacias sociales», y están presentes sobre todo en Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido con una legislación especial. Estas cooperativas, junto con las cooperativas farmacéuticas suizas, se unieron en 1961 para formar la Unión Europea de Farmacias Sociales, que presta servicios a 2.556 cooperativas individuales, 21.367.000 socios, cerca de 55.000 farmacias y 358.974 empleados; en 1992, la Unión englobaba cerca del 10 por ciento del mercado europeo de ventas al por menor en este ámbito y su facturación se elevaba a cerca de 48.000 millones de dólares de los Estados Unidos. En Bélgica, este tipo de cooperativa presta servicios al 20 por ciento de la población, y actualmente la Unión Europea está ayudando a Polonia y a la República Checa a establecer sistemas similares. Desde hace un tiempo, diversos países africanos han contado con cooperativas farmacéuticas (sólo en Ghana hay 150).

Las cooperativas farmacéuticas de carácter secundario han sido establecidas por los proveedores, los farmacéuticos, a fin de obtener medicamentos y equipos médicos. Se encargan de efectuar adquisiciones al por mayor, así como de facilitar servicios generales y de realizar funciones comerciales, y se han desarrollado mucho en los Estados Unidos; por ejemplo, en 1994 la Independent Pharmacy Cooperatives de Wisconsin contaba con 400 socios. Además, en 1993, cuatro de estas cooperativas se contaban entre las diez mayores de Portugal.

Un rasgo común de todas las cooperativas que desempeñan un papel activo en el sector sanitario es su preocupación por la prevención y el fomento de un estilo de vida saludable. Como es evidente la relación entre el bienestar social y físico, además de sus tareas ordinarias muchas cooperativas sanitarias también ofrecen servicios de asistencia social — especialmente a personas con discapacidades, a grupos de riesgo (por ejemplo, personas con síntomas psicósomáticos, diabetes, enfermedades del corazón o problemas circulatorios crónicos) o a individuos que corren el peligro de perjudicarse por el consumo excesivo de ciertas sustancias — y programas de extensión comunitaria dirigidos a adolescentes, madres solteras y personas de la tercera edad.

Las cooperativas y las viviendas sociales

Las cooperativas de vivienda y desarrollo comunitario de todo el mundo se han ido dando cada vez más cuenta del desafío que supone dar respuesta a las necesidades especiales de las personas de la tercera edad y están intentando lograrlo. Sobre todo, se trata de su mayor necesidad de seguridad y servicios suplementarios, como la compra, los servicios de limpieza, las comidas preparadas y los servicios de lectura. Algunas han intentado ofrecer una vivienda digna a las familias monoparentales, las personas con discapacidad, los inmigrantes y las personas sin domicilio, e integrar a los destinatarios de la asistencia social en grupos de residencias que principalmente albergan a familias trabajadoras. Otras se centran en los servicios públicos básicos, como la eliminación de residuos, la traída de aguas y los servicios sanitarios; es el caso de las cooperativas de servicios públicos y de trabajadores, especialmente en los países en desarrollo.

En Francia, durante mucho tiempo el *Mouvement des cités coopératives* ha demostrado que una política social de la vivienda, el facilitar viviendas de calidad, la participación cooperativa y una economía orientada al servicio encajan sin problema. En el Reino Unido, el Gobierno conservador obligó a las autoridades municipales a subcontratar la administración de la vivienda pública, funciones auxiliares tales como los servicios de restaurante y limpieza en los centros de enseñanza y de seguridad social, así como un 85 por ciento de los servicios sociales. En muchos casos, las cooperativas se hicieron cargo de las viviendas y los hogares de ancianos anteriormente propiedad del gobierno municipal. Se establecieron cooperativas de asistencia para los enfermos mentales, para ofrecer cuidados a las personas de la tercera edad en residencias y para suministrar servicios de asistencia a domicilio. De ahí surgió una gran variedad de cooperativas, con un control conjunto de los trabajadores y de los usuarios, y el proceso sigue actualmente en marcha.

Las cooperativas de vivienda de Alemania, Austria y Suecia muestran una sensibilidad excepcional a la construcción adaptada a las necesidades especiales de las personas de la tercera edad y de las personas con discapacidad, así como de las familias con varios hijos. En estos países, así como en Dinamarca, Noruega y Finlandia, las cooperativas de vivienda han ampliado sus servicios, que incluyen ahora asistencia a domicilio y servicios financieros, médicos, odontológicos y otros servicios sociales (como peluquería, biblioteca, etc.) de la cooperativa, y para ello contratan profesionales no residentes. En Polonia, el sector cooperativo de la vivienda ha sobrevivido en general al proceso de transición, de modo que ha podido construir el 75 por ciento de todos los apartamentos nuevos. Las cooperativas canadienses de la vivienda han respondido con especial eficacia al abandono de los servicios sociales por parte del Estado.

Servicios de asistencia social a cargo de las cooperativas

Muchas cooperativas médicas (tanto de proveedores como de clientes), numerosas cooperativas de vivienda y diversas cooperativas de consumidores ofrecen servicios de asistencia social como complemento de sus programas de prevención y rehabilitación. En el Japón, tanto las cooperativas agropecuarias como las de consumidores facilitan asistencia a las personas de la tercera edad. Se organizan actividades voluntarias y cursos sobre potenciación de la salud, seguridad social y administración cooperativa para formar a los socios dirigentes. Se ha formado ya a más de 30.000 asistentes, y 30 cooperativas agropecuarias han firmado acuerdos de asociación con gobiernos municipales encargados de la asistencia social. Al mismo tiempo, contratan a enfermeras visitadoras, dirigen centros de enfermeras y voluntarios a domicilio, ofrecen comidas, aseo y apoyo a la asistencia domiciliaria, y mantienen varios centros de asistencia sanitaria o social. Algunas cooperativas de consumidores también han iniciado unas actividades comerciales que ofrecen servicios a las personas de edad, como empaquetar y entregar a domicilio artículos de uso cotidiano o comidas. Actualmente hay 30 cooperativas a escala nacional que aportan bienes a los consumidores de edad, alcanzando una facturación anual de cerca de 100 millones de yenes.

No obstante, también existe un gran número de cooperativas autónomas de asistencia social en éste y otros países. En Suecia, por ejemplo, las cooperativas se han convertido con gran rapidez en una de las principales alternativas a los servicios sociales de carácter público frente a la transformación del Estado del bienestar y de la privatización del sector público. Más del 66 por ciento de los centros de atención diurna a los ancianos, niños, personas con discapacidad, etc. son de carácter cooperativo, sobre todo en el caso de las guarderías infantiles. En Suecia, los padres tienen derecho a enviar a sus hijos a guarderías subvencionadas, con fondos que en gran parte provienen de las autoridades municipales. Ahora bien, la utilización de vales para obtener servicios es cada vez mayor, y actualmente parece que en muchos casos los ciudadanos optan por los servicios cooperativos. Entre 1988 y 1992, tanto el número de niños que asistían a guarderías como la cifra de guarderías privadas se triplicaron (ésta llegó a superar las 1.500, mientras que aquél pasó de 8.500 a 30.000). Prácticamente dos tercios de estas cooperativas son de padres o de trabajadores: dicho de otro modo, gran parte de la «privatización» es en realidad un proceso de «cooperativización». Como se ha dicho antes, un crecimiento igualmente importante del sector de las cooperativas de vivienda y de seguros de Suecia se concentra en la oferta de residencias y servicios profesionales dirigida a las personas de la tercera edad. En Finlandia, el crecimiento de las guarderías y los servicios cooperativos de asistencia sanitaria y sociales dirigidos a los ancianos es igualmente impresionante. Otro país en el que la asistencia social cooperativa está creciendo con rapidez es el Canadá, donde hay unas 800 cooperativas que ofrecen servicios de guardería y educación preescolar. En los Estados Unidos se calcula que más de 50.000 familias envían a sus hijos a guarderías cooperativas, mientras las guarderías cooperativas de Malasia son promovidas por profesores y miembros del personal. En Myanmar se están creando también centros de este tipo para niños y ancianos.

En Francia, los padres de niños con discapacidades mentales han creado cooperativas de asistencia social a fin de facilitar servicios a este colectivo. Rumania, al igual que otros países europeos, se ha especializado en las cooperativas de asistencia social que facilitan lugares de trabajo especiales para las personas con discapacidad. En el

Japón, se han creado varias cooperativas de trabajadores que ofrecen empleo a las personas de la tercera edad en ámbitos como la jardinería, la limpieza y las reparaciones domésticas. En cualquier caso, la mayoría de las cooperativas de servicios y de producción propiedad de los trabajadores también prevén ampliar la afiliación de manera que se englobe a los desempleados, discapacitados e inmigrantes. Otras actividades sociales en las que han participado las cooperativas van de la seguridad alimenticia y la protección medioambiental a las campañas en favor de la paz.

En general, al igual que en el sector de las cooperativas médicas, Italia es el país que encabeza las estadísticas con cerca de 2.000 cooperativas médicas y de atención social, llamadas «cooperativas sociales». Emplean a unas 40.000 personas y casi todas son cooperativas de trabajadores, y tienen también métodos novedosos para hacer participar a los clientes. Se calcula que las cooperativas italianas reciben cerca del 13 por ciento del total del presupuesto público que se destina a bienestar social. Es posible que el contraste con otros países sea más aparente que real, porque en Italia se incita a las organizaciones sin ánimo de lucro de este sector a registrarse como cooperativas, mientras que en el Reino Unido, por ejemplo, muchas organizaciones sin ánimo de lucro que desempeñan una función activa en el ámbito de los servicios de atención social trabajan de acuerdo con los principios cooperativos, pero están registradas como organizaciones de beneficencia: que trabajen más o menos filantrópicamente es ya cuestión de juicio personal.

Actividades cooperativas en el ámbito de la escuela y de la enseñanza universitaria

Se podría pensar que las cooperativas escolares o universitarias ya no gozan de gran importancia en los países relativamente ricos con sistemas de educación pública adelantados, o que se limitan a las cuestiones cooperativas habituales. Pero las novedades de los Estados Unidos y Asia nos muestran que esto no es así, y pueden servir de modelo tanto para los países en desarrollo como para los países en transición. La formación cooperativa también está adquiriendo un nuevo impulso en el ámbito de la formación profesional y de la preparación de los jóvenes para su entrada en el mundo del trabajo, especialmente para realizar una carrera profesional en el empleo por cuenta propia y la cooperación empresarial.

Desde los tiempos de los Pioneros de Rochdale se ha alentado a las cooperativas a utilizar el superávit que hayan obtenido para la educación de los socios y de sus hijos. Al principio del movimiento cooperativo en Europa esto significaba poco más que unas nociones básicas de escritura y aritmética, y ciertas capacitaciones para la administración de las cooperativas (por ejemplo, contabilidad y capacidad de hacer un inventario). Aunque más tarde los temas cooperativos se fueron incluyendo en los planes de estudio escolares y universitarios de los países de Europa central y oriental, hasta hace poco en el sistema de educación estatal de Europa occidental no se prestaba gran atención a las necesidades de formación cooperativa. Mientras que en Europa oriental el movimiento cooperativo reclutaba a los miembros del personal directamente de los distintos niveles de las instituciones educativas estatales, y completaba luego su formación por medio de cursos cooperativos específicos financiados por las organizaciones centrales coordinadoras de las cooperativas (principal forma de especialización cooperativa de los países más pequeños como Hungría) y a veces incluso creaba sus propias universidades cooperativas o escuelas técnicas equivalentes (especialmente en Bulgaria, Polonia y la antigua URSS), en Europa occidental sólo las escuelas coopera-

tivas especiales (a menudo en manos de movimientos políticos) y cierto número, bastante limitado, de facultades universitarias formaron hasta hace relativamente poco a los gestores de las cooperativas y a los representantes (de nivel medio o superior) de los socios. Ahora bien, el movimiento cooperativo ha intentado siempre ampliar su base de afiliación invitando a los jóvenes a participar en sus organizaciones cooperativas ya desde una edad temprana.

Las primeras cooperativas juveniles del Reino Unido fueron: la Woodcraft Folk, creada en 1940; las cooperativas de juguetes (para niños de edades comprendidas entre los 7 y 10 años); las cooperativas de exploradores (11-14 años) y los clubes cooperativos juveniles (15-20 años), estas tres últimas fundadas en 1941 con el apoyo de la British Cooperative Union. Estos grupos cooperativos destinados a socios jóvenes funcionaban como cooperativas comunitarias y no tenían orientación escolar o universitaria.

Parece que las primeras cooperativas escolares autónomas que se establecieron antes de la Segunda Guerra Mundial fueron las de la India y Sri Lanka; en otros países, los movimientos de esta índole empezaron más tarde, y tuvieron que hacer frente a unas circunstancias económicas, jurídicas, sociales y educativas muy diversas. Por lo tanto, crearon formas y actividades organizativas también diversas y — aunque mantuvieron vínculos con los movimientos cooperativos nacionales e internacionales — no llegaron a integrarse en estos movimientos, salvo en el Japón.

En ciertas zonas de los países en desarrollo durante mucho tiempo las cooperativas que tenían éxito económico destinaban sus fondos a la construcción de escuelas y a la contratación de personal docente, tanto para niños como para adultos analfabetos. En muchos países, actualmente las cooperativas de ahorro y crédito disponen de unos sistemas especiales que ayudan a los padres a costear los gastos de escolarización o que los niños en edad escolar se hagan socios, de modo que puedan aprender a una edad temprana cómo ahorrar con vistas a cualquier tipo de educación complementaria que puedan desear recibir más tarde (Sudáfrica). Podrían crearse nuevos modelos de cooperativas escolares y universitarias, puesto que el Estado ya no aporta ni el personal ni los equipos que precisan las escuelas (si alguna vez lo había hecho) o ya no puede siquiera ofrecer una educación básica gratuita.

Actualmente ha surgido un nuevo movimiento que se dirige a promover la cooperación y la educación cooperativa en las escuelas de Europa. Bajo los auspicios de un proyecto internacional patrocinado por la ACI para incrementar la difusión de los valores y principios cooperativos en las escuelas, se llegó a la conclusión de que los proyectos cooperativos, métodos cooperativos y asuntos cooperativos estaban ya integrados en los planes de estudio corrientes en ciertas escuelas por lo menos en Bélgica, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia y Turquía. Hay ejemplos de sociedades cooperativas, como las cooperativas de consumidores (padres), trabajadores (profesores) y mixtas (padres y profesores), y las que promueven los alumnos, como ejercicio práctico o con fines específicos (por ejemplo, la solidaridad humana), en España, Italia, Suecia y Turquía. En Italia, el 60 por ciento de las distintas cooperativas escolares mixtas y de usuarios se ubican en las zonas urbanas del norte, principalmente en la región de Trento. Doscientos dieciséis cooperativas escolares, que agrupan a más de 400 escuelas y 45.000 miembros, están asociadas con Concooperative, una asociación cooperativa nacional que cuenta también con un sector escolar específico, organizado en colaboración con la Federación de Cultura, Turismo y Deportes. Además, hay otras cooperativas que aún no se han adherido a esta

asociación. En España hay casi 800 cooperativas escolares, que comprenden cerca de 25.000 alumnos y más de 10.000 profesores, y que suelen ser cooperativas de profesores o participantes diversos; constituyen una respuesta al deterioro de los centros estatales a consecuencia de las restricciones económicas y están organizadas a escala regional y nacional en federaciones sectoriales. Estas cooperativas están reconocidas por el Estado. En Suecia, más de 100 grupos cooperativos se encargan ahora de la gestión de las escuelas que antes dependían del Estado y que estaban amenazadas de cierre, sobre todo en las ciudades pequeñas. Reconocidas por la legislación, son en su mayoría cooperativas de padres y profesores.

Las cooperativas de transición de la escuela al trabajo (unas cooperativas preparan a los alumnos prelaborales para el mundo del trabajo y sobre el entorno cooperativo) son frecuentes en Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia. En Hungría, por ejemplo, unos 80 establecimientos de enseñanza secundaria técnica e institutos de formación profesional están organizados de forma cooperativa, con un total de 15.000 alumnos y 900 docentes. Aunque el Reino Unido al parecer no dispone aún de cooperativas escolares o universitarias de trabajadores y usuarios, las «cooperativas de adolescentes» se han convertido en ejercicios extraescolares importantes para la enseñanza comercial. En Italia, la CENSCOOP de Roma ideó un proyecto de competencia a gran escala de formación empresarial en las escuelas, dentro y fuera del movimiento cooperativo. Los participantes han de preparar un proyecto de nueva empresa cooperativa en el ámbito comercial, cultural o social, y pueden ser asesorados por la Fundación Trento, que también ofrece oportunidades de formación y material auxiliar a los profesores participantes. En 1995 se celebró la quinta edición de este concurso, que contó con la participación de 20 clases y un total de 400 alumnos. Además, los alumnos de enseñanza secundaria tienen la oportunidad de disfrutar de una experiencia de trabajo estival en instituciones cooperativas, y en Venecia un instituto de formación profesional prepara programas de formación empresarial y estudios específicos de viabilidad para las nuevas empresas cooperativas. En Rumania, las cooperativas artesanales ofrecen formación profesional a jóvenes empresarios, y 12 centros de formación facilitan servicios a 15.000 personas que se hallan en un proceso de aprendizaje de 65 oficios y especialidades. Por último, la Unión Eslovaca de Cooperativas de Productores ha fundado varios centros de formación profesional para alumnos de enseñanza secundaria y universitaria.

Las cooperativas universitarias son mucho más antiguas que las cooperativas escolares. Parece que las primeras se fundaron en 1882 en la Universidad de Harvard por unos estudiantes de posgrado que pretendían constituir un fondo común para adquirir libros de texto y demás material escolar. Desde entonces, la idea se extendió por los Estados Unidos y el Canadá. Además de estas cooperativas, conocidas también como cooperativas de material escolar (*bookstore cooperatives*), hay varios tipos de cooperativas de estudiantes que se crearon para dar respuesta a distintas necesidades de consumo, compra, comunicación, orientación profesional, vivienda, financiación o reparación y mantenimiento. Las cooperativas comunitarias ofrecen también formación en materia de actividades empresariales de las cooperativas a estudiantes que están a punto de terminar sus estudios universitarios, y hay que decir que en el sistema escolar del Canadá la comunidad participa activamente en la educación cooperativa. El Cooperators' Group — una cooperativa de seguros — cuenta con un programa de desarrollo juvenil más extenso. Según parece, otros países de las Américas no han creado movimientos cooperativos de estudiantes.

Las primeras cooperativas universitarias de Asia fueron fundadas en el último decenio del siglo XIX. Estas cooperativas se encuentran también en distintas fases de desarrollo, siendo Viet Nam el último país que se ha lanzado a la creación de cooperativas universitarias. El movimiento más desarrollado de cooperativas de estudiantes se encuentra en el Japón. Fundadas en 1946, no han recibido en ningún momento apoyo del Estado y su estrategia consistía en dar respuesta a los problemas más urgentes con los que se topaban los estudiantes, pero también la sociedad en su conjunto. Actualmente agrupan diversos ámbitos, como el crédito, los viajes, la orientación profesional, la formación lingüística, los seguros, el comercio de bienes de consumo, la cultura, el ocio, la orientación psicológica y los programas de sensibilización en cuestiones como la paz y el medio ambiente. Para una mejor integración vertical y horizontal, se fundó en 1995 la Federación Nacional de Asociaciones Cooperativas Universitarias (NFUCA). En 1996, esta federación contaba con una afiliación de 192 cooperativas universitarias primarias, nueve asociaciones comerciales y dos cooperativas interuniversitarias, y prestaba servicios a 1,24 millones de socios individuales. El movimiento aspira a integrarse en el movimiento nacional e internacional y tiene un impresionante programa de interacción social y económica; presta además asistencia a otros movimientos cooperativos universitarios nuevos de Asia.

La India tiene un largo historial de cooperativas estudiantiles. En un estudio reciente realizado por el Subcomité Universitario de la ACI de Asia y el Pacífico se señalaba que en la India había 12.000 cooperativas de este tipo, pero no existe una federación nacional de cooperativas de estudiantes y la integración de sus actividades de consumo y crédito es escasa. Es la dirección universitaria la que presta apoyo a las cooperativas, facilitándoles locales y equipos. En cambio, la primera cooperativa estudiantil de Indonesia, aunque no se fundó hasta 1976, se ha convertido en un gran complejo comercial, con 138 empleados. Ofrece créditos, libros, recuerdos, servicios de telecomunicaciones y formación informática, y regenta un albergue juvenil y una pensión. Además de esta primera cooperativa estudiantil, existen otras 132 cooperativas universitarias indonesias afiliadas a la Federación Cooperativa Juvenil de Indonesia (KOPINDO), fundada en 1981, así como 68 cooperativas juveniles, 60 cooperativas de *scouts* y 38.033 cooperativas escolares. El movimiento cooperativo universitario de Indonesia es muy similar al japonés, y ha adquirido mucha fuerza en el comercio al por menor, el turismo y otros sectores. Ofrece a sus socios programas de formación detallados sobre la actividad empresarial, la gestión y la teoría y las prácticas cooperativas.

En 1947, se estableció por primera vez en la República de Corea un sistema muy amplio de grupos juveniles. El número de sus afiliados tiende a disminuir (33.140 en 1981), pero en cambio las cooperativas universitarias han ido en aumento desde finales del decenio de 1980. Con el apoyo del movimiento de cooperativas de consumidores, actualmente siete cooperativas universitarias están a cargo de librerías y restaurantes de comidas rápidas, así como de viajes y otros servicios, y su facturación prácticamente se duplicó entre 1993 y 1996. La Red de Cooperativas de la Universidad de Corea participa en la adquisición de tipo general, la producción conjunta y en actividades medio-ambientales. Unas 17 cooperativas de consumidores y 18 cooperativas de crédito se han establecido en campus universitarios de Tailandia desde finales del decenio de 1950, la mayoría de las cuales incorporan en sus filas a miembros de la facultad, del personal y a alumnos. Entre tanto, la Federación Cooperativa Tailandesa de Educación ha puesto en práctica con éxito actividades conjuntas de producción y abastecimiento.

Las cosas no evolucionan de la misma manera en otros países de Asia, en los que las cooperativas estudiantiles han experimentado un crecimiento más pausado. Singapur tiene la limitación de ser un país relativamente pequeño; Malasia, seguramente por falta de ayudas oficiales o de una federación nacional, sólo cuenta actualmente con ocho cooperativas universitarias cuya afiliación total es de cerca de 10.000 personas, y el movimiento cooperativo universitario también sigue siendo frágil en Filipinas, donde la ley exige que los socios de las cooperativas tengan más de 21 años de edad.

Las cooperativas de turismo social

Las cooperativas de turismo social se desarrollaron por primera vez en Francia y constituyen un movimiento sólido, tanto en este país como en Bélgica; es más, en Francia, Bélgica e Italia se rigen por una legislación especial, y también existen en Alemania, Dinamarca, España, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. En Europa, el CETOS (Consejo Europeo de Turismo Social), fundado en 1986, ofrece a los turistas unas 3.300.000 camas y su facturación anual está próxima a los 7,2 mil millones de dólares estadounidenses. No obstante, sus socios, además de las cooperativas de consumidores, constituyen también asociaciones que fomentan los valores familiares, las organizaciones juveniles, los departamentos de turismo de las cooperativas de consumidores y las organizaciones de consumidores, los proveedores de servicios o una mezcla de ambos. Pese a que estas organizaciones siguen las orientaciones cooperativas, no han sido legalmente registradas como sociedades cooperativas.

En Bélgica hay una agencia especial de financiación del turismo social, la Caisse nationale des vacances annuelles, que promueve el turismo social por varias razones: facilitar asistencia a las familias, los jóvenes, los minusválidos y las personas de la tercera edad; permitir el desarrollo de zonas remotas y con una mala situación económica; generar ingresos en beneficio de los agricultores, como suplemento de sus ganancias; crear empleo, y contribuir a la protección medioambiental y a la defensa de la artesanía local y de los lugares de interés turístico. Los usuarios suelen apreciar la moderación de los precios, mientras que los empresarios locales, los organismos oficiales y la industria de la construcción promueven el turismo social como forma de crear empleo, generar renta imponible, atraer la demanda y la inversión a su zona, y hacer publicidad y vender más allá de su zona geográfica.

La investigación cooperativa sobre cuestiones relacionadas con la asistencia médica y la difusión de información en materia de salud y nutrición

Las organizaciones de desarrollo e investigación cooperativas y los departamentos asociados de las universidades promueven la creación de políticas y la eficacia operativa. Por ejemplo, el Gabinete de Estudios y Promoción del Cooperativismo Sanitario de la Argentina, la Fundación Espriu en España y el Centro Studi del Consorzio Nazionale della Cooperazione di Solidarietà Sociale Gino Matarelli de Italia están especializados en estos ámbitos. En el plano regional, la investigación es efectuada en Europa por el CECOP y en Costa Rica por la Oficina Regional de la ACI. En el plano mundial, el Comité de investigación cooperativa de la ACI también ha examinado este ámbito del desarrollo cooperativo en los últimos años.

Las sociedades cooperativas de medios de comunicación y los servicios dirigidos por otras cooperativas han desempeñado una función importante para difundir información en materia de salud y nutrición, y para promover un estilo de vida saludable. En ciertos países, las cooperativas de educación ofrecen al personal una formación universitaria, de posgrado y dentro de los programas de educación permanente. Este es el caso de Portugal, donde la Cooperativa de Enseñanza Superior y Universitaria (CESPU) ofrece cursos en las dos ciudades principales. Asimismo, muchas cooperativas sanitarias facilitan su propia formación.

Incidencia en el empleo de la actividad cooperativa en el ámbito de los servicios sociales

Hasta ahora, el número de empleos complementarios creados por las cooperativas de servicios sociales no se puede calcular con precisión, no sólo porque esto significaría tener que contar los nuevos puestos creados en las cooperativas de servicios sociales, sino porque exigiría también saber cuántos puestos han desaparecido en otros sectores, como el sector público o las organizaciones no lucrativas o de bienestar. Pero en función del aumento en el número de nuevas cooperativas que se ocupan principalmente de los servicios sociales (sólo en Finlandia durante el período comprendido entre 1993 y 1998 se crearon más de 700 cooperativas, 330 de las cuales eran cooperativas de trabajadores) se deduce que se han debido de producir unos efectos netos positivos en el empleo. En un estudio realizado por el Instituto Sueco de Economía Social en 1996 se indicaba que sus repercusiones podrían ser incluso bastante significativas. Los 20 casos que se examinaron mostraban un crecimiento espectacular de los índices de empleo que (aun deduciendo de las cifras absolutas las pérdidas producidas en otros sectores) se ponían especialmente de manifiesto en el ámbito de los servicios de asistencia social, así como en otros campos que no están cubiertos por las instituciones públicas ni privadas.

En general, la calidad de los servicios sociales que se facilitan está supeditada a las condiciones de trabajo y empleo del personal que se ocupa de los servicios. Esto se refleja igualmente en el caso de las cooperativas que brindan estos servicios. En la mayoría de los países, las cooperativas propiedad del usuario están obligadas a respetar las normas mínimas legalmente prescritas y los baremos de precios públicamente acordados cuando contratan al personal de la asistencia sanitaria o social. Pese a que las cooperativas podrían ofrecer a sus empleados más oportunidades de intervenir en las decisiones que repercuten en sus condiciones laborales, también podrían generar más incertidumbre debido a las difíciles situaciones financieras, o emplear únicamente a un personal menos calificado. Las condiciones de trabajo y empleo de las cooperativas que pertenecen a los proveedores pueden presentar grandes diferencias en función de su situación jurídica y financiera. La protección mínima y las normas laborales siempre deberían aplicarse, aunque es posible burlarlas debido a la escasez de capital inicial. Los socios que desempeñan un papel activo en una cooperativa de trabajadores podrían ser considerados como empleados en materia fiscal, pero esto no es posible cuando se trata de la protección laboral o de los seguros obligatorios, mientras que los proveedores profesionales que cooperan a nivel secundario podrían tal vez seguir siendo considerados como empleados por cuenta propia.

Como en todas las industrias de servicios, hay una cuestión fundamental para las cooperativas: para sus socios activos podría ser más lucrativo trabajar en otro lugar.

Aunque no se trate de un gran problema para el personal del ámbito médico y de asistencia social, a menudo surgen dificultades cuando la organización no puede permitirse pagar salarios competitivos o primas al personal encargado de la gestión.

2.3.3. El futuro de los servicios sociales cooperativos

En décadas pasadas se crearon diversas alianzas estratégicas y operativas entre las aseguradoras cooperativas, las cooperativas sanitarias, las farmacias cooperativas y otras cooperativas cuyo objetivo es proporcionar servicios sociales y sanitarios a sus miembros y empleados (por ejemplo, en Colombia y Malasia entre aseguradoras, cooperativas sanitarias pertenecientes a proveedores y otras cooperativas, y también en el Canadá y los Estados Unidos, donde las coordinadoras de cooperativas están promoviendo las cooperativas sanitarias y de atención social). En otros lugares se han creado complejos integrados que engloban una amplia serie de empresas filiales especializadas (por ejemplo, en el Brasil, como se ha dicho antes, y en Italia, donde la Unipol ha establecido una empresa filial para facilitar seguros de enfermedad en estrecha colaboración con cooperativas, sindicatos y mutuas, y en Suecia, donde las sociedades cooperativas nacionales de viviendas y seguros han promocionado las cooperativas sanitarias y de atención social). En un pequeño grupo de países (especialmente en Bélgica, Estados Unidos, Italia, Japón y Portugal) algunos tipos de cooperativas de este sector han establecido federaciones especiales de cooperativas a escala nacional.

En el plano internacional, también se han intensificado los esfuerzos para ampliar la intervención social de las cooperativas. El Comité Europeo de Cooperativas de Trabajadores (CECOP) cuenta con un departamento de cooperativas sociales, que desempeña una función activa en la promoción de las empresas que pertenecen a proveedores. La Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos (ICMIF) ha creado un grupo de información sobre seguros, una de cuyas principales tareas es explorar las posibilidades de ampliar más los seguros de enfermedad. Se han realizado progresos de cara a crear un nuevo órgano especializado de la ACI, denominado Organización Cooperativa Internacional Sanitaria. Entre los socios figuran las empresas cooperativas afiliadas directa o indirectamente a la ACI, cuyo objeto (o meta parcial) es brindar asistencia sanitaria a sus socios o bien ofrecer oportunidades de empleo por cuenta propia a los profesionales en el campo de la salud. Las instituciones educativas y de investigación que fomentan cooperativas sanitarias o servicios afines también pueden ser socios. La ACI de Asia y el Pacífico ha dado un fuerte impulso a las cooperativas escolares y universitarias de Asia. Se han producido avances que han sido seguidos con interés por diversas organizaciones intergubernamentales, entre ellas las Naciones Unidas, la OIT, la OMS, el PNUD, la UNESCO, el Banco Mundial y la Unión Europea.

En el incremento de los servicios sociales que ofrecen las cooperativas ha repercutido también significativamente el interés mostrado por los gobiernos. En casi todos los países la expansión ulterior de la actividad social organizada siguiendo cánones cooperativos ha de comprender cierta relación, y preferiblemente asociaciones formales, entre las cooperativas y los sectores públicos. Se han realizado avances en el plano nacional en una serie de países, especialmente en el Canadá, Costa Rica, India, Italia, Reino Unido, Sri Lanka y Suecia. Por citar un ejemplo, en 1988 la Oficina de Seguridad Social de Costa Rica comenzó a contratar cooperativas que facilitaban servicios sanitarios para hacerse cargo y ampliar los servicios de salud pública. Hace

poco, el Gobierno de Malasia transfirió parte del sector de salud pública a un sistema cooperativo general que englobaba una red nacional de cooperativas de médicos, financiada por bancos cooperativos y que ofrece servicios a los socios del movimiento cooperativo, y la Sociedad Cooperativa de Seguros de Malasia se hace cargo del seguro de enfermedad. El Ministerio de Sanidad del Reino Unido ha encargado al Centro de Investigación Social de la Universidad de Loughborough que realice un estudio al respecto.

Ciertas políticas y enfoques legislativos que contemplan la creación de las llamadas organizaciones de participación múltiple son igualmente prometedores (por ejemplo, ECOM en el Reino Unido, las Cooperativas de Seguridad Social de Italia y la Union d'économie sociale de Francia). En cierto modo, reflejan el amplio interés que muestran los gobiernos regionales y municipales por las cooperativas como proveedoras de servicios sociales. La principal diferencia que existe entre las cooperativas de participación múltiple (que generalmente comprenden una comunidad geográfica) y los grupos cooperativos homogéneos (especialmente las cooperativas obreras de producción), las empresas con fines de lucro y las organizaciones no gubernamentales orientadas al bienestar es la necesidad de alcanzar compromisos internos respecto a cuestiones muy diversas para que puedan emprenderse actividades. Por un lado, esto genera unos costos más elevados en la adopción de decisiones y, en efecto, puede alargar la duración de este proceso. Pero hay importantes ventajas que lo compensan: el trabajo voluntario suele tener un papel relevante; según este modelo, muchos socios serán al mismo tiempo consumidores y productores, y los trabajadores estarán muchas veces asociados a la gestión (a diferencia de muchas organizaciones no gubernamentales y de la mayoría de las organizaciones con fines de lucro). Como consecuencia, aumentará también la eficacia gracias a un mayor control de los costos y a una reducción del comportamiento oportunista y, por tanto, de los costes de negociación. Además, la participación de los consumidores a la hora de decidir cómo conviene facilitar los servicios elimina algunos de los problemas característicos del mercado de servicios sociales: reduce mucho el grado en que la información asimétrica determina el suministro, dicta los costos porque, desde el momento en que los clientes son parcialmente responsables tanto del suministro como de los costos, pueden (en ciertos casos) indicar directamente sus preferencias y mostrarse menos propensos a una excesiva utilización de los correspondientes servicios.

Si estos modelos se desarrollasen y adaptasen más, es posible que fuese relativamente fácil copiarlos, sobre todo si se tienen en cuenta las necesidades de los países en desarrollo y en transición.

En un estudio mundial llevado a cabo a mediados del decenio de 1990 por el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (en estrecha colaboración con la ACI) se determinaban los principales factores responsables del éxito en el desarrollo de las empresas cooperativas en el sector social, los cuales se exponen a continuación:

- el grado en que el sector público oficial se muestra responsable y eficaz;
- el carácter del contexto jurídico y administrativo definido por las percepciones de los legisladores, ministros y funcionarios;
- las presiones impuestas por otros participantes (ciudadanos, cooperadores, sindicalistas, miembros de otros movimientos sociales, profesionales de la asistencia social y sanitaria y representantes del sector privado con fines de lucro) sobre los

responsables de la adopción de políticas, cada uno de ellos con su propia visión del tema de que se trate;

- la disponibilidad de las energías catalizadoras de un grupo reducido de personas especialmente comprometidas;
- la disponibilidad del apoyo prestado por las cooperativas (en su sentido más amplio) y de otros movimientos sociales.

2.4. La función de las cooperativas en la vida pública y en la sociedad civil

2.4.1. Introducción

El término «sociedad civil» se refiere al tejido social que existe entre los sistemas familiares, las estructuras gubernamentales y las organizaciones comerciales, es decir, las agrupaciones oficiales y no oficiales, las asociaciones, las federaciones, los grupos de presión y apoyo y las iniciativas ciudadanas. La sociedad civil sólo se considera una amenaza y una fuerza de oposición al Gobierno en los Estados que tienen un régimen político autoritario, controlado por un partido único.

El derecho de los ciudadanos a constituir estas asociaciones para proteger sus intereses frente al Estado, a complementar los servicios que ofrece el Estado y a manifestar sus opiniones y aspiraciones suele estar contemplado en la Constitución, dentro de la libertad de asociación y organización, y de la libertad de expresión. Generalmente estos derechos se consideran derechos humanos fundamentales y son protegidos en consecuencia. Hay quien piensa que la densidad de grupos (entendida como el número de agrupaciones de la sociedad civil en relación con el número total de ciudadanos o con el espacio) es un indicador del nivel de desarrollo en general y de la sociedad civil en particular.

2.4.2. Las cooperativas y la sociedad civil en los países industrializados

En los países democráticos, la participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas y en la redacción de las leyes no se limita a la participación en elecciones ni a la afiliación a los partidos políticos. Al constituir grupos de apoyo o presión o asociarse a ellos, así como, en función del nivel de intervención, las iniciativas ciudadanas (en asuntos comunitarios), y federaciones regionales y nacionales (por ejemplo, en programas medioambientales, el suministro de servicios tales como asistencia sanitaria, educación, creación de empleo y materias fiscales), los ciudadanos establecen nuevos terrenos y oportunidades para expresar sus opiniones y resolver sus problemas en el caso de que el Estado no consiga hacerlo.

Las cooperativas (que son al mismo tiempo asociaciones de personas y empresas comerciales) promueven principalmente los intereses económicos de sus miembros por medio de actividades económicas conjuntas. Se diferencian de las empresas comerciales en la orientación de sus servicios y en la base de sus valores, que son similares a los de las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, se puede pensar que las cooperativas están más próximas a la sociedad civil que las empresas comerciales.

Al igual que las empresas orientadas a los usuarios, tratan de dar respuesta a las necesidades, contrariamente a las empresas dominadas por los inversores que buscan

el beneficio o el lucro de sus accionistas. Las cooperativas generalmente colaboran con otras cooperativas en sistemas de integración vertical, formando un movimiento cooperativo, y juntas representan un porcentaje sustancial de la población (Alemania cuenta con 20 millones de socios cooperativos, o sea, que uno de cada cuatro alemanes pertenece a una cooperativa) pero sólo una parte relativamente pequeña del PIB (en Alemania menos del 3 por ciento). En muchos países, las cooperativas han conseguido estructurar una red muy densa y extendida por todo el país de organizaciones locales y regionales, sucursales, empresas primarias, federaciones, sindicatos y coordinadoras de cooperativas.

Ello no obstante, las cooperativas suelen pasar desapercibidas en los asuntos sociales y políticos, centradas como están en sus actividades económicas y en su forma especial de actuación empresarial.

Desde el decenio de 1980, algunos países (Bélgica, España, Francia e Italia), con el apoyo de la Unión Europea, tienden a incrementar el peso político de las cooperativas instándolas a unir sus fuerzas a las de las asociaciones de los sectores de servicios sociales y sanitarios y a las organizaciones de seguros mutuos para configurar un «tercer sector» especial de la economía, basado en una orientación al usuario, en unos servicios equiparados a los costos y en una solidaridad firme más allá de los límites de la afiliación; éste es el sector que se ha dado en llamar *economía social*.

Esta tendencia suscita inquietud entre los que creen que la principal fuente de poder de las cooperativas — y su razón de ser — reposa en su orientación dirigida únicamente a los socios y en su solidaridad limitada a los grupos afiliados.

Pese a que, por su orientación especial, las cooperativas se dirigen a promover los intereses de sus socios, también tienen repercusiones indirectas y positivas en el público en general. Por ejemplo, las cooperativas de consumidores fijan normas para la protección del consumidor (Migros y Coop en Suiza) y para la protección del medio ambiente (las cooperativas de consumidores del Japón, pioneras en el reciclado de residuos, la utilización de furgonetas para suministro eléctrico en ciudades congestionadas y cooperativas agrícolas especializadas en la agricultura biológica). Las cooperativas de la vivienda fijan también normas de carácter general para las viviendas sociales, las cooperativas de trabajadores crean empleo y los bancos cooperativos facilitan el acceso de las personas de pocos recursos a los servicios bancarios de la localidad.

Al defender los intereses de sus socios, las cooperativas defienden al mismo tiempo los intereses de ciertos grupos de ciudadanos (pequeños agricultores, consumidores, titulares de cuentas de ahorro, etc.), y demuestran al público en general que las actividades económicas no han de estar necesariamente dirigidas a obtener el máximo beneficio e incrementar lo más posible el valor de las acciones, sino que también pueden estar orientadas a dar respuesta a las necesidades, a mejorar la calidad o a reducir el precio de los bienes y servicios.

En las cooperativas del tipo de las mutuas, el excedente se mantiene en reservas indivisibles para las generaciones futuras o se destina a la financiación de actividades de interés general, de conformidad con el principio de atención a la comunidad, dependiendo de lo que decidan los socios.

En casi todos los países, las cooperativas mantienen distancias con los partidos políticos, pero hay países en los que existe un partido cooperativo (por ejemplo, en el Reino Unido) o donde las cooperativas están subdivididas en distintos movimientos próximos a distintos partidos políticos (Bélgica e Italia). Las cooperativas agro-

pecuarias tienden a prestar apoyo a los partidos conservadores, mientras que las posturas de las cooperativas de consumidores, vivienda y trabajadores son más cercanas a las de los partidos socialdemócratas. Además, los dirigentes cooperativos suelen ser miembros de los grupos de apoyo, y las cooperativas apoyan a su vez a las asociaciones de la sociedad civil.

La principal contribución de las cooperativas a la sociedad civil es que son escuelas de democracia, y que permiten a sus miembros y representantes elegidos (desde las bases hasta niveles mundiales) participar en los procesos de adopción de decisiones y de determinación de objetivos, con un control democrático de los mismos. Gracias a su principio de afiliación abierta, ofrecen a la gente de cualquier condición (jóvenes y viejos, hombres y mujeres) un lugar de formación para poner en práctica o presenciar la aplicación de los valores cooperativos de honestidad, transparencia, equidad, igualdad, responsabilidad social, solidaridad, sometimiento voluntario a la disciplina del grupo, atención a los demás y preocupación por la comunidad. Es más, muchos dirigentes políticos han aprendido las lecciones básicas del proceso de adopción de decisiones y control democráticos como miembros de sociedades cooperativas.

La retirada del Estado de los servicios sanitarios y sociales ha incitado a las actividades de autoayuda en este terreno, y ha impulsado a las cooperativas a elaborar estrategias para suministrar, a precios asequibles, sistemas de suministro de servicios alternativos, controlados por los usuarios, administrados democráticamente y enraizados en la localidad.

Asimismo, las cooperativas han participado activamente en la protección del medio ambiente. Por ejemplo, los socios de las cooperativas de consumidores del Japón controlan la calidad del agua del grifo y presentan los resultados obtenidos a los gobiernos municipales por medio de sus cooperativas. Las cooperativas de consumidores de Suiza fomentan activamente los productos que no son perjudiciales para el medio ambiente. El banco británico British Cooperative Bank y el alemán Öko-Bank se niegan además a financiar proyectos nocivos para el medio ambiente. Las cooperativas de participación múltiple (como las cooperativas comunitarias del Reino Unido y las cooperativas de solidaridad social de Italia) refuerzan la sociedad civil, poniendo en práctica proyectos elaborados y respaldados por asociaciones, grupos de autoayuda y organizaciones no gubernamentales y aunando los esfuerzos de las asociaciones voluntarias, de las empresas cooperativas y de las comunidades locales con miras a resolver los problemas urgentes que surgen en el ámbito local.

2.4.3. Las cooperativas y la sociedad civil en los países en desarrollo

En la época colonial, las cooperativas eran la única forma legal de asociación privada a la que podían recurrir los productores, comerciantes y consumidores para promover sus intereses económicos por la acción de un grupo organizado. La formación de las cooperativas estaba controlada por el gobierno, y las autoridades encargadas de su registro tenían el poder de decidir si las consideraban «acceptables» o bien se negaban a registrarlas.

En los países que seguían el sistema jurídico británico, cualquier otra asociación de más de 20 miembros se consideraba ilegal, y toda persona que se afiliase a estas asociaciones ilegales, que permitiese la celebración de reuniones organizadas por estas asociaciones en sus locales o que desempeñase en ellas un cargo directivo podía ser sancionada.

Hasta 1966, la neutralidad política fue uno de los principios de la cooperación, pero fue eliminada de la lista de principios porque la comisión encargada de la revisión de los principios cooperativos pensaba que la neutralidad política suponía ya una verdadera postura política sobre todo en los países comunistas. En 1995, este principio fue nuevamente introducido por el Congreso del Centenario de la ACI bajo el título «autonomía e independencia».

En los países en desarrollo, en los primeros años que siguieron a la independencia, muchos dirigentes nacionales adquirían conocimientos y capacitaciones para la gestión de las organizaciones democráticas a través de su actuación en las cooperativas.

Con la independencia, se suavizaron las restricciones en relación con las asociaciones y surgieron muchos grupos precooperativos y otras formas de organizaciones de autoayuda; éstas fueron parcialmente fomentadas por instituciones de desarrollo, programas y proyectos y, en parte, fueron puestas en marcha por organizaciones religiosas, políticas y de asistencia social.

Actualmente, a medida que el Estado se retira paulatinamente de las actividades económicas y sociales, aumenta también en los países en desarrollo la influencia de las grandes empresas, de las multinacionales y de los demás actores a escala mundial. La influencia de los grupos de defensa y presión y de las federaciones regionales nacionales va también en aumento, por más que sigue habiendo reticencias por parte de los gobiernos ante todo tipo de asociaciones que escapen al control gubernamental.

El origen colonial de las cooperativas y su papel como instrumentos de gobierno durante el decenio de 1960 y hasta el de 1980 ha dañado su imagen ante el público en general, mientras que los gobiernos aún miran con cierto recelo a las nuevas cooperativas autónomas, sobre todo cuando intentan penetrar en el ámbito del comercio lucrativo, como en la compra y venta de cultivos comerciales (que en muchos países en desarrollo constituyen la principal fuente de divisas para el gobierno), se topan con la resistencia de los intereses creados y la restricción impuesta por leyes, regulaciones y medidas políticas.

En muchos países, las cooperativas primarias no son bastante fuertes para formar y financiar sus federaciones, uniones y organizaciones coordinadoras. En este caso se cumple también la regla general de que «el control sigue al dinero». Si las organizaciones coordinadoras dependen para su supervivencia de fondos gubernamentales y otras ayudas exteriores, suelen tener poca importancia para la asociación política. Como organizaciones no gubernamentales cuasi autónomas (condición que suele designarse a veces con el acrónimo inglés QUANGO), desempeñan una función muy restringida, y ello a pesar del gran número de sus afiliados (como es el caso en Indonesia y Tailandia).

Allí donde se han establecido federaciones de cooperativas sólidas y fiables (por ejemplo, ANGKASA en Malasia y SNCF en Singapur) éstas suelen estar asociadas a la formulación de políticas y leyes que afectan a las actividades de sus socios, ya sea por consulta directa, participación en comités o asistencia a sesiones parlamentarias. Cuando las sociedades cooperativas representan un porcentaje importante de productores de cierto artículo (como URECOCI en Côte d'Ivoire, que engloba un 80 por ciento de todos los productores de algodón del país), de miembros de una profesión o de habitantes de una región determinada, entonces el gobierno ya no puede ignorar su peso como fuerza económica y social.

Para potenciar su papel en la sociedad civil, es actualmente fundamental que las cooperativas de los países en desarrollo superen la mala imagen que tuvieron en el

pasado, cuando constituían instrumentos de desarrollo o de obtención de excedentes en manos de los dirigentes coloniales o del gobierno, reforzando su carácter de organizaciones de autoayuda que trabajan primariamente en beneficio de sus socios, y que superen la imagen de ineficacia y corrupción que suele asociarse con ellas, invirtiendo sistemáticamente en la educación de sus socios y formando a los titulares de cargos y empleados con el fin de que puedan incrementar la transparencia de sus operaciones, la calidad de la gestión y la eficacia de sus sistemas de control.

Si el movimiento cooperativo de los países en desarrollo logra estructurar unas cooperativas primarias sólidas, controladas por los socios y financieramente solventes, tendrán muchas posibilidades de llenar el vacío que han dejado los valores tradicionales actualmente en decadencia. Con su firme compromiso en favor de los valores de honestidad, equidad, igualdad, participación democrática y responsabilidad social, y con la gran capacidad que tienen para aunar los intereses individuales con la solidaridad, la autonomía con una disciplina de grupo voluntaria y la tradición con el progreso, las cooperativas y su sistema de valores podrían contribuir en gran medida al desarrollo de la sociedad civil en estos países.

En muchos países, las coordinadoras de las cooperativas han luchado durante años en favor de la desreglamentación y de una legislación cooperativa más liberal, que establecería un marco jurídico más apropiado para sus organizaciones afiliadas.

2.4.4. Las cooperativas y la sociedad civil en los países en transición

En las economías en transición, el desarrollo de la sociedad civil al margen del control gubernamental sólo fue posible tras la caída del régimen comunista. Bajo los gobiernos comunistas, las únicas asociaciones legales eran las que aprobaba y fomentaba el partido comunista. Los grupos independientes o de oposición eran ilegales, y ser miembro o dirigente de tales asociaciones ilegales era severamente sancionado. En este sistema, las cooperativas comunistas (empresas colectivas, cooperativas de consumo y vivienda) estaban directamente vinculadas al Partido y al Estado, y controladas por ellos, aunque su grado de autonomía para regular los asuntos internos variaba de un país a otro (por ejemplo, en Hungría y Polonia disfrutaban de una mayor autonomía que en las antiguas República Democrática Alemana y URSS). Estas asociaciones oficiosas de disidentes, así como los sindicatos que iban más allá de su mandato oficial, tuvieron una función decisiva para la caída de los regímenes comunistas.

Puesto que la libertad de asociación y expresión y el derecho a organizarse constituyen la esencia de la sociedad civil, estos conceptos básicos se incorporaron a las constituciones de los países en transición, lo que dio lugar a la aparición de toda una serie de organizaciones no gubernamentales. En algunos países (Polonia) la despolitización de las cooperativas se llevó a cabo con gran energía, y todas las federaciones y asociaciones de cooperativas fueron disueltas y eliminadas; en otros países (República Checa) se hizo especial hincapié en la redistribución de la propiedad cooperativa colectiva entre los antiguos titulares privados o en la transformación de las empresas colectivas comunistas en sociedades o cooperativas obreras de producción (Federación de Rusia), lo que permitió a muchos dirigentes de la época comunista seguir en posesión de sus cargos de presidentes administradores.

En los países en que las empresas colectivas comunistas consiguieron transformarse en cooperativas orientadas al mercado bajo control democrático o donde se crearon nuevas cooperativas con estructuras democráticas, lo que se pretendía era reforzar la

sociedad civil. Pero muchas de las cooperativas recientemente constituidas en la Federación de Rusia en virtud de la legislación cooperativa de 1988 (que permitía que tres o más personas formasen una cooperativa para llevar a cabo actividades económicas privadas que de otro modo hubiesen estado prohibidas) no son más que empresas comerciales con fines de lucro. Gran parte de los fondos obtenidos por los socios de estas supuestas cooperativas se utilizaron posteriormente para adquirir acciones en empresas colectivas privatizadas. Muchas de estas nuevas cooperativas han sido utilizadas para el enriquecimiento personal más que para el debido desarrollo de la sociedad civil.

En los países en transición, las coordinadoras de las cooperativas han contribuido a reforzar la sociedad civil introduciendo la nueva legislación cooperativa e influyendo en ella (por ejemplo, en la Federación de Rusia y Hungría), ampliando el alcance de las actividades de comercio privado y sentando por consiguiente las bases para el desarrollo de unas organizaciones no gubernamentales que defienden los intereses de los ciudadanos ante el gobierno.

CAPITULO II

CONDICIONES QUE HAN DE REUNIRSE PARA TENER EXITO

1. ESPÍRITU EMPRESARIAL COOPERATIVO Y CALIFICACIONES DE DIRECCIÓN

El espíritu empresarial y una buena dirección son las primeras condiciones que se han de reunir para que una cooperativa tenga éxito. Aunque cabe citar muchos factores medioambientales que estorban el desarrollo de las cooperativas, el problema que suele contribuir en mayor medida a que las cooperativas no respondan con éxito a la nueva situación de mercado desreglamentado es que no son capaces de reconocer y desarrollar con carácter profesional un espíritu empresarial y una buena dirección.

El espíritu empresarial ayuda a la empresa cooperativa a integrarse bien en su entorno, a utilizar las oportunidades que se le ofrecen y a calcular bien los riesgos que conviene correr en la creación, la innovación y la rehabilitación.

Las capacitaciones propias de la dirección hacen posible una combinación racional de unos recursos que suelen ser limitados con vistas a brindar productos y servicios que resulten competitivos en un mercado libre.

A partir de su concepción inicial como empresas autogestionadas y democráticamente controladas por sus socios, las cooperativas han ido presentando gran número de variantes en las diversas partes del mundo. En los países industrializados tienen que competir con las empresas comerciales, lo que significa que han de insistir en su capacidad de comercialización, aunque sea a costa de perder cierto grado de control sobre sus socios. En los países en desarrollo y en los que están en transición, las cooperativas solían ser administradas por el gobierno o por las organizaciones no gubernamentales, y como en los últimos años el Estado ha empezado a retirarse de este ámbito, la supervivencia se ha ido convirtiendo en un reto cada vez mayor para las cooperativas: se trata además de un reto al que no podrán responder adecuadamente si no asimilan bien las artes del espíritu empresarial y de una buena gestión.

2. LAS POLÍTICAS OFICIALES Y LAS COOPERATIVAS

2.1. Antecedentes

La evolución que se ha producido a escala mundial en las políticas, la economía y la sociedad en general ha ejercido presión sobre los gobiernos, que han tenido que plantearse de nuevo sus políticas en relación con las cooperativas. A consecuencia de las innovaciones tecnológicas, las medidas de liberalización y la competitividad mundial, muchas cooperativas han tenido dificultades para responder a los retos y oportunidades que tienen actualmente planteados.

Desde principios del decenio de 1980, la concepción antes prevalente de la función del Estado, según la cual (y a menudo por diversas razones ideológicas y estructurales) se esperaba que éste resolviera toda una serie de necesidades sociales y económicas de

sus ciudadanos, ha sido abandonada. Diversas razones, entre las que cabe citar las restricciones presupuestarias internas, la carga de la deuda exterior y el fin de la división ideológica del mundo, son la causa de que los gobiernos hayan revisado sus políticas en relación con el sector privado y hayan descargado al Estado de la responsabilidad primaria de los servicios económicos y, en menor medida, también de los servicios sociales. Este nuevo enfoque requiere más autonomía y autoayuda por parte de los propios ciudadanos.

En ciertos países que presentan obstáculos estructurales en el camino de esta evolución, la comunidad internacional — y, tras ella, muchos gobiernos nacionales — han empezado, en virtud de lo que se ha dado en llamar «programas de ajuste estructural», a desreglamentar, privatizar y liberalizar sus economías y sectores sociales, al tiempo que permiten a las entidades de titularidad privada ejercer un control cada vez mayor. El Banco Mundial aboga por los programas de privatización y desreglamentación, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las organizaciones económicas regionales patrocinan la liberalización nacional y transfronteriza del comercio, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) supervisa los programas de acompañamiento que se necesitan en la estabilización monetaria y fiscal. Por su parte, la OIT trata de garantizar el respeto de las normas sociales y de empleo cuando se aplican medidas de ajuste estructural.

Además de responder a las restricciones fiscales, la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales se considera actualmente insuficiente y perjudicial para el enfoque de «derechos humanos» ante el desarrollo, que requiere una base económica sostenida e independiente. Si el planteamiento «de arriba abajo» que hasta ahora reinaba en las políticas públicas ha de reemplazarse por un enfoque más «centrado en la gente» y «de abajo arriba», entonces las instituciones privadas tienen que llenar el vacío que crea la retirada de la administración pública. Actualmente, es cada vez más evidente para muchas instancias decisorias que basarse únicamente en un modelo de empresa propiedad de los inversores ya no es adecuado, y que la diversidad de las necesidades sociales y económicas tiene que ser abordada por una gama más amplia de instituciones. Los modelos alternativos (especialmente diversos tipos de asociaciones de autoayuda, entre ellas las cooperativas) habían perdido en ciertos casos su reputación como mecanismos efectivos en muchos países por falta de eficacia, generalmente debida a unas políticas públicas poco adecuadas en relación con las cooperativas, a las que con frecuencia apartaban de su verdadera labor al servicio de los socios. Además, en ciertos países los funcionarios de las cooperativas carecían de capacitaciones empresariales, sobre todo cuando las cooperativas eran gestionadas por administradores (que solían ser nombrados o aprobados por las instancias gubernamentales) más bien que por unos directores capaces de actuar en una economía de mercado.

2.2. Políticas oficiales en relación con las cooperativas

2.2.1. Lo que las cooperativas deberían esperar

Si partimos de la base de que el Estado existe para servir a sus ciudadanos, facilitándoles un marco en el que puedan vivir como quieran, al tiempo que garantiza la protección de los derechos de la comunidad, entonces es razonable esperar que unas organizaciones libremente establecidas tengan derecho a las mismas libertades y que se facilite su desarrollo. Así pues, las cooperativas (consideradas como una extensión

de la voluntad individual) deberían recibir apoyo, pero no deberían esperar disfrutar de una posición especialmente privilegiada. El Estado y sus organismos deberían tratar con las cooperativas de la misma manera que tratan con todos los ciudadanos individuales y con las organizaciones que establezcan conjuntamente. En otras palabras, las cooperativas deberían esperar el mismo tratamiento que el que se da a otras formas de empresa, con la mínima intervención en sus asuntos de los gobiernos y organismos nacionales y locales.

Los gobiernos (tanto en el plano local como regional, nacional y supranacional) deberían instituir un marco legal que permitiese la intervención de las cooperativas en los asuntos públicos, aunque sólo para proteger los intereses de sus afiliados. Este marco legal debería proteger también los intereses de los que tratan con las cooperativas como partes terceras. Todos los ciudadanos y las organizaciones empresariales pueden esperar razonablemente que el gobierno les brinde determinados servicios, como la defensa, la educación y cierto grado de servicios sociales, y que todo ello pueda ser financiado con cargo al fisco. Por lo tanto, las cooperativas y sus afiliados individuales deberían contar ya de antemano con el pago de los impuestos, aunque de manera justa, equitativa y considerando en todo momento su especial naturaleza.

Además, las cooperativas tienen derecho a esperar que esta forma de empresa sea tratada en pie de igualdad cuando la acción del Estado influya en la vida de sus ciudadanos. Por ejemplo, la forma cooperativa de empresa debería ser incluida y justamente representada en los programas de estudio de las escuelas, facultades y universidades. Del mismo modo, las disposiciones que puedan beneficiar a otras formas de empresa deberían, como es debido, extenderse también a las cooperativas, por ejemplo en caso de las disposiciones sobre formación, exención de impuestos o incentivos para estimular las inversiones o prestaciones a la inversión. El principio de la igualdad de trato a las cooperativas en relación con otras formas de empresa tendría que quedar claramente establecido.

El interés público

Del Estado se espera que adopte determinadas medidas en relación con los intereses comunes de sus ciudadanos. Pero ello suele implicar cierto grado de intrusismo en las vidas de los individuos y en sus instituciones, de modo que convendría llegar a un equilibrio correcto entre los beneficios obtenidos de tal intervención y la pérdida de libertad que de ellos se deriva. Cuando los gobiernos actúen para fomentar el bien común de los ciudadanos, tal vez tengan que fomentar también el desarrollo de las cooperativas como instituciones capaces de aportar beneficios al público en general además de a sus propios miembros. Las cooperativas suelen ser consideradas como unas organizaciones aptas para corregir los desequilibrios del mercado, con lo que corrigen también las diferencias de ingresos y de riqueza que crean unas condiciones que generan la pobreza. Se considera también que las cooperativas son unas organizaciones que fomentan la autoayuda, de modo que su desarrollo se ve como una solución alternativa a la intervención del Estado.

Las cooperativas se han considerado como un medio para mejorar la situación económica nacional por su capacidad de asociar a los productores primarios (especialmente en la agricultura), favoreciendo así el desarrollo del comercio de exportación. Ello favorece el equilibrio de la balanza nacional de pagos y la riqueza de la nación.

Las cooperativas se consideran también capaces de reducir el desempleo, porque generalmente crean empleos locales. Pueden ser una alternativa a la dependencia del suministro por parte del Estado de servicios de salud y de atención médica. Su fomento suele ir asociado a la provisión de bienes de consumo y de servicios en las zonas rurales, porque las compañías controladas por los inversores están generalmente interesadas en inversiones más rentables. Por lo tanto, hay toda una serie de circunstancias que permiten a los gobiernos considerar que el desarrollo de las cooperativas redundará en beneficio del interés público.

En muchas partes del mundo, los gobiernos han cometido graves errores cuando trataban de fomentar y desarrollar las cooperativas estableciendo unos planes que suelen tener como resultado inhibir el potencial de crecimiento y expansión de las cooperativas.

Los que tengan interés por las cooperativas deberían alentar a sus respectivos gobiernos a dotarlas de un marco que las favorezca, sobre la base de un trato leal y equitativo. En general, todo incentivo gubernamental para desarrollar formas específicas de cooperativas es — por su propia naturaleza — temporal y de transición, y hay que llevarlo a cabo de manera que respete la integridad de las cooperativas como instituciones autónomas controladas por ciudadanos libres. Concretamente, hay que reconocer que las cooperativas son básicamente unas empresas autogestionadas y de autoayuda, de modo que cualquier intervención directa en sus asuntos es, en última instancia, negativa para el desarrollo de las cooperativas.

Ofrecer un marco positivo

Los participantes en las cooperativas de Dinamarca suelen señalar enseguida que no tienen ninguna legislación especial para cooperativas que les dé ninguna ventaja, y que las disposiciones que necesitan ya se contemplan en la legislación general. En el otro extremo del espectro legislativo se sitúan los Estados que disponen de una legislación muy amplia, que abarca todos los rincones de la administración y actividad de las cooperativas. Entre ambos extremos se sitúa la legislación cooperativa de la mayoría de los países.

Quienes estén interesados en que las cooperativas desempeñen un papel dinámico en el próximo siglo deben trabajar para propiciar una legislación que acomode las necesidades de las cooperativas modernas. Puede resultar peligroso promulgar y aplicar una legislación demasiado detallada, puesto que ello favorece una interferencia excesiva del Estado en los asuntos de las cooperativas. La labor de diseñar un marco legal para las cooperativas debería partir de la premisa de que hay que dejar tantas decisiones como sea posible a la iniciativa de los socios de cada cooperativa concreta. Esto supone que los miembros, actuales y potenciales, estén adecuadamente protegidos contra la explotación por parte de otros participantes en la cooperativa. También hay que dar un cierto grado de protección al nombre de «cooperativas», de modo que la gente no se engañe creyendo que una organización es una cooperativa cuando en realidad no lo es. Las partes terceras que tratan con las cooperativas tienen derecho también a cierta protección.

El principal objeto de toda legislación cooperativa debería ser brindar un marco en el que las cooperativas puedan llevar a cabo su objetivo de brindar beneficios a sus miembros. Por una parte, la ley tiene que ser positiva y dar facultades, pero al mismo tiempo debería insistir en la naturaleza autogestionaria de las cooperativas.

Respaldar el desarrollo cooperativo

Aunque no deba fomentarse la intervención directa de los gobiernos en los asuntos de las cooperativas, pueden sin embargo desempeñar un papel positivo en el desarrollo de las cooperativas apoyando proyectos para el desarrollo cooperativo.

2.2.2. Política de competitividad

Hoy en día hay un amplio acuerdo en que mantener una competitividad libre y abierta forma parte de los deberes del Estado moderno y de las entidades supranacionales como la Unión Europea, el Área de Libre Comercio de América del Norte y la Organización Mundial del Comercio. El fomento de la competitividad entre las empresas no hace más que defender los intereses de los consumidores, y se lleva a la práctica evitando que un proveedor de bienes o servicios explote una situación determinada, colusionando con otras empresas para restringir la competencia y aumentar así artificialmente los precios y los beneficios. Las autoridades responsables de la regulación del mercado tratan de evitar que se desarrollen acuerdos de fijación de precios y cárteles, así como poner límites a las empresas que han conseguido una posición dominante en un mercado específico. Sin embargo, en muchos casos no es posible demostrar que las actividades de estas autoridades responsables de la regulación del mercado hayan conseguido de hecho rebajar los precios para el consumidor.

Con frecuencia, las cooperativas se convierten en el objetivo de la legislación relativa a la competitividad porque el propio acto de cooperación supone ya una colaboración de los individuos que se ponen de acuerdo para actuar al unísono. Tal actividad suele constituir un intento de llevar esta fuerza conjunta al mercado hasta el nivel conseguido por las empresas que actúan en beneficio de otros grupos participantes. Los productores primarios (agricultores, pescadores, artesanos, etc.) cooperan para conseguir un buen trato por parte de los compradores a gran escala de sus productos, y, por su parte, los consumidores cooperan también para conseguir un mejor trato de los fabricantes y los proveedores; con frecuencia se forman asociaciones de crédito para contrarrestar el poder de las grandes instituciones financieras. Los gobiernos tienen que reconocer la diferencia fundamental que hay entre la colaboración de unos individuos que son comparativamente «pequeños actores» del mercado (las cooperativas) y las prácticas anticompetitivas de las grandes empresas orientadas a la inversión. Por ejemplo, la naturaleza especial de las cooperativas agrícolas se reconoce en el Tratado de Roma, que constituyó la Comunidad Económica Europea (que es la actual Unión Europea).

La cooperación entre los productores primarios es muy distinta de la colusión que puede tener lugar entre las grandes compañías. Sin embargo, los conflictos entre las cooperativas y las autoridades promotoras de la competitividad son muy corrientes y suelen originarse porque la legislación pertinente no distingue debidamente entre las cooperativas y los cárteles. Muchos de los que administran la legislación aplicable simplemente no comprenden el modelo cooperativo de empresa.

Sin embargo, hay situaciones en las que la burocracia que rige una cooperativa trata de sacar ventajas de una posición dominante en el mercado. Por ello, las cooperativas tienen que sujetarse a las normas generales que rigen la competitividad. Pero al mismo tiempo, pueden razonablemente esperar que sus actividades conjuntas normales sean bien diferenciadas de la colaboración que trata de explorar una posición

dominante en un mercado determinado. Cuando una cooperativa insiste en excluir a los que deberían tener derecho a la afiliación, pero al mismo tiempo comercia con ellos, entonces las autoridades responsables de la competitividad deberían actuar contra ella, sobre todo si participa en una proporción excesiva de comercio con los no afiliados. La cooperación no ha de significar nunca explotación. Las cooperativas han de garantizar que nunca sacarán ventajas desleales de su mercado de trabajo, porque de otro modo perderán todo derecho a ser tratadas como cooperativas.

2.2.3. Impuestos

En términos impositivos, las principales diferencias entre las cooperativas y otras empresas se derivan del hecho de que las cooperativas suelen ser tratadas como una «actividad mutua» (de hecho, se consideran una mera extensión de la actividad individual) y que las cooperativas no tienen como objetivo primario la obtención de beneficios (en cambio, se basan mucho en la retención de beneficios para financiar su desarrollo futuro).

Aunque los gobiernos difieran ampliamente en sus planteamientos impositivos, el tratamiento específico de los impuestos de las cooperativas se basa generalmente en dos principios, que son el «mutualismo» y la idea de que los servicios de una cooperativa se suministran básicamente a precio de costo, y que, por lo tanto, los impuestos sólo son pagaderos a partir de los beneficios derivados de sus transacciones con los que no son socios de la cooperativa. Mientras que una empresa inversora suele tener impuestos sobre los beneficios que crea (entre ellos, los beneficios que retiene y los que distribuye a sus inversores), los beneficios de una cooperativa sólo serán imponibles cuando lleguen a mano de los socios individuales o si se retienen como activos colectivos de la cooperativa. En ciertos casos, los beneficios que se retienen pueden no ser imponibles, porque se miran como propiedad conjunta o mutua, y sólo son imponibles si se distribuyen a los socios individuales.

La presión impositiva (como casi todos sabemos por experiencia) no se limita a los impuestos directos que se aplican a los ingresos y a los beneficios empresariales. Otros muchos impuestos, como el impuesto sobre el valor añadido (IVA), los impuestos indirectos o selectivos al consumo, los derechos de transmisión y los impuestos sobre la propiedad, afectan también a las cooperativas. Las repercusiones totales de la presión impositiva sobre las cooperativas y sus socios individuales pueden llegar a ser de mucha consideración. Los afectados por ellas suelen tratar de reducir las repercusiones de la presión impositiva en sus cooperativas haciendo presión para conseguir concesiones gubernamentales. En ciertos casos, la presión por minimizar la presión impositiva ha tenido como resultado que las propias cooperativas sean designadas por las disposiciones gubernamentales para recaudar los impuestos. Como consecuencia de ello, escapar a los impuestos llega a convertirse en la prioridad máxima, pasando por encima de los objetivos primarios de la cooperativa. Es importante hacer presión sobre los gobiernos para conseguir un tratamiento impositivo que no tenga estos efectos.

En ciertos países, el sistema de recaudación de impuestos se basa en el supuesto de que la gente adoptará de manera inevitable acciones tendentes a la evasión fiscal, por lo que el sistema está concebido para conducir diversos aspectos de los ingresos de la empresa hacia la «malla fiscal». Este tipo de presión impositiva múltiple puede resultar muy negativa para las cooperativas, porque están controladas por sus socios y por lo tanto tienen que ser más transparentes que otras empresas en sus operaciones. Los

libros de cuentas de una cooperativa media suelen poner de manifiesto con mucha claridad su verdadera situación, mientras que en algunos casos el empresario individual o la empresa inversora libre no tendrá tales presiones internas para poner de manifiesto su verdadera situación financiera. Como resultado de ello, las cooperativas tienen a veces que soportar una carga impositiva que no es equitativa en comparación con las demás empresas.

A menudo, los gobiernos utilizan los incentivos y concesiones fiscales para alentar determinadas actividades que se consideran de utilidad pública. Por ejemplo, pueden tratar de fomentar la inversión en instalaciones de capital (por ejemplo, fábricas o nuevas tecnologías) para alentar a la gente a buscar su propio bienestar social en forma de pensiones, atención a la salud y seguros. El sistema impositivo puede también fomentar la formación de cooperativas otorgando unas concesiones pensadas para motivar a la gente a tratar conjuntamente de sus problemas particulares. Los gobiernos pueden dar incentivos y concesiones fiscales para alentar a las empresas y a los individuos a invertir en empresas particulares o para alentar determinadas formas específicas de actividad comercial. Pero, aun en este caso, suele haber lagunas en las disposiciones que se refieren a las cooperativas. Ello ocurre generalmente porque los funcionarios y los políticos que redactan la legislación y la normativa que de ella se deriva no aprecian plenamente las necesidades específicas del sector cooperativo. Las cooperativas tienen que supervisar constantemente todas las políticas impositivas para garantizar que reciban un trato leal y equitativo que tenga en cuenta la naturaleza especial de sus empresas.

2.2.4. El Estado contratante

Hasta hace pocos años se partía de la base de que los gobiernos suministraban directamente la mayor parte de los servicios que les estaban encomendados. En cambio actualmente es mucho más corriente que las autoridades locales, regionales y nacionales contraten a organizaciones externas para hacerse cargo de esas funciones. Las cooperativas no siempre tienen que ser consideradas como «suministradoras de servicios», por lo que adoptan las decisiones de subcontratación exterior o de transferencia de la responsabilidad de los servicios gubernamentales. En estos procesos de descentralización se abren grandes oportunidades a las empresas dirigidas por participantes que no sean inversores, pero — una vez más — la falta de conocimiento por parte de las instancias decisorias del modelo de empresa cooperativa suele excluir a las cooperativas de estos acuerdos.

Las nuevas formas de relaciones contractuales pueden desarrollarse cuando las cooperativas brindan servicios que antes estaban subvencionados por el Estado. Pero si las cooperativas no brindan estos servicios, es importante que la relación entre ellas y el Estado quede bien clara. Si el servicio es suministrado por una cooperativa de trabajadores o de la comunidad, la relación puede ser más directa que la que brinda una cooperativa de consumo, especialmente si el contrato incluye la provisión de servicios a los que no sean socios. Hay que poner mucho cuidado en garantizar que el Estado no pase por encima de los socios como el principal participante de la cooperativa.

2.2.5. Educación y formación

En la mayor parte de los países las cooperativas pueden ser gravemente discriminadas por el Estado en cuanto a educación y formación. El contenido de los planes de

estudio suele difundir la opinión de que sólo existe una forma de empresa privada: la empresa orientada a la inversión. En tales circunstancias no se trata sólo de quejarse de una política discriminatoria, sino de algo más importante: la necesidad de romper un círculo de ignorancia que se perpetúa a sí misma. Con demasiada frecuencia, los profesores y conferenciantes de las instituciones educativas se limitan a transmitir a sus alumnos su propia falta de conocimientos del modelo cooperativo de empresa. Los responsables de todos los niveles de los planes de educación y formación tienen que recibir más información sobre un modelo de empresa que es capaz de desempeñar una función de gran dinamismo en la construcción de las comunidades locales creando riqueza nacional y fomentando la estabilidad internacional.

Por su propio interés, las cooperativas podrían ir haciendo incursiones en este problema, desarrollando vínculos más estrechos con las escuelas, facultades y universidades, de manera que vayan empezando a tomar interés en el modelo empresarial cooperativo y empiecen a entenderlo mejor. Para tener influencia en las organizaciones centrales cooperativas y en los grupos de presión tienen que ejercer cierta presión para conseguir la readaptación de profesores y formadores, de modo que extiendan sus conocimientos a las cooperativas y aseguren que el modelo de empresa cooperativo se trate debidamente en los planes de estudios. Este tratamiento no debería ser dogmático, sino presentarse simplemente como un modelo importante de organización empresarial, que pertenece al ámbito de conocimiento de todos los que tengan que responder a los retos del siglo próximo.

Los que dirigen servicios profesionales, técnicos o de formación empresarial también están a veces faltos de conocimientos en relación con el modelo de empresa cooperativa, y los profesionales del tipo de los contables, abogados, arquitectos y médicos no suelen conocer prácticamente nada sobre las cooperativas. Hay que tomar medidas para introducir el conocimiento de las cooperativas a través de los sistemas de formación profesional y empresarial, de modo que estas cooperativas «reinventadas» sean mejor comprendidas por todos los sectores de la sociedad.

2.2.6. ¿«No lucrativas» o «sin ánimo de lucro»?

Las instancias decisorias suelen quedar confusas ante el estatuto de las cooperativas, y a veces se refieren a ellas como si fuesen organizaciones «no lucrativas». Es cierto que la generación de beneficios no constituye el principal objeto de las cooperativas, pero tratan de tener un superávit de los ingresos sobre los gastos. Y como en otros tipos de empresas, las cooperativas que no obtienen beneficios pueden acabar teniendo pérdidas.

Aunque las cooperativas no tengan su razón de ser en la obtención de beneficios, muchas tienen como objeto principal aumentar la rentabilidad de las actividades de sus miembros individuales. Una cooperativa puede definirse muy bien como una empresa «sin ánimo de lucro», porque sólo las obras caritativas que obtienen dinero con la intención de ofrecer servicios sin buscar ningún beneficio pueden ser adecuadamente designadas como empresas «no lucrativas».

Esta distinción entre empresas cooperativas y empresas no lucrativas es importante para garantizar una política oficial adecuada. Toda confusión que surja entre las empresas de autoayuda (entre ellas, las cooperativas) y las obras caritativas (que prestan servicios en relación de dependencia) no puede ser más que negativa para las cooperativas, y habría que evitarla a toda costa.

2.2.7. Disposiciones transitorias

En muchos países (y en determinados ámbitos de actividad económica), las formas cooperativas de empresa tienen mucho camino por recorrer para llegar a estar en pie de igualdad con los modelos empresariales inversores. En ciertas situaciones, el primer paso de este proceso requiere que las cooperativas sean devueltas a sus socios por el Estado o por la burocracia política. En otros casos las cooperativas han sido deliberadamente discriminadas por motivos políticos en favor de las empresas inversoras, por unas políticas que parecen partir de la base de que el modelo inversor es el único modelo posible de empresa. Reequilibrar el sistema económico suele requerir un conjunto de medidas legislativas y políticas para volver a llevar a las cooperativas a la categoría de organizaciones privadas que pueden desempeñar una función constructiva dentro de la economía.

En muchos casos, las medidas necesarias pueden implicar poner al día la legislación de las cooperativas, que con tanta frecuencia ha sido descuidada en comparación con la legislación moderna que se refiere a las demás empresas. Cualquier tipo de nueva legislación puede necesitar incluir disposiciones que permitan a las cooperativas ganar algo del terreno perdido y llevarlas otra vez al «terreno de juego», como se dice familiarmente. Algunas de las actividades que se requieren podrían tratarse más adecuadamente como parte de una política general de desarrollo cooperativo, que podría centrarse en el desarrollo de las cooperativas en general, pero siempre dirigido hacia el desarrollo de las cooperativas que estén encaminadas a responder a determinadas necesidades socioeconómicas de carácter específico, por ejemplo, mejorar las estructuras de comercialización agrícola, suministrar insumos agrícolas a precios que permitan a los agricultores competir a escala internacional, ampliar el papel de las cooperativas rurales de consumo y servicios, fomentar las cooperativas de servicios sociales, ofrecer y gestionar alojamientos sociales, hacer frente a los efectos de la exclusión social y patrocinar cooperativas que puedan contribuir a defender o generar empleos.

El respaldo de las políticas suele ser necesario para alentar el crecimiento y expansión de las cooperativas, y tal vez requiera un examen de las coberturas que las cooperativas reciben en los sistemas de educación y formación, así como un análisis del marco impositivo, de modo que las políticas que prevalecen en estos ámbitos sean favorables al desarrollo de las cooperativas. También pueden ser convenientes otras medidas, como estimular la inversión en cooperativas, concediendo fondos especiales a ese efecto o asesorando en materia de gestión, junto con la financiación correspondiente. Todo ello necesitaría un examen detenido de las instituciones que aportan financiación, de modo que puedan hacer frente adecuadamente a las necesidades de las cooperativas.

En los Estados Unidos, por ejemplo, el banco nacional cooperativo (National Cooperative Bank, NCB), creado en 1978 por el Congreso con financiación prioritaria, fue reconstituido en 1982 como institución financiera de titularidad privada. Actualmente, el NCB y sus filiales brindan una amplia gama de servicios financieros a las cooperativas estadounidenses y actúa especialmente en el sector del alojamiento, aunque ofrece también financiación a las empresas controladas por los socios en muy variados sectores de la actividad económica. El NCB es ahora propiedad y está controlado por unas 1.000 cooperativas y desempeña un importante papel en el desarrollo de las empresas cooperativas en todo el país.

En el Reino Unido se estableció también un fondo de financiación de la propiedad industrial colectiva (Industrial Common Ownership Finance, ICOF), con financiación prioritaria aportada por el Gobierno. Su objeto era suministrar financiación a las formas cooperativas de la empresa, especialmente a las cooperativas de trabajadores. Actualmente dispone de sus propios instrumentos financieros y puede ofrecer toda una cartera de préstamos a una serie de empresas cooperativas.

2.2.8. La representación gubernamental interna

El gobierno, por lo menos en el plano nacional y dentro de los órganos administrativos federales o multiestatales, se está haciendo cada vez más complejo. Se observa además una tendencia a especializar cada vez más las responsabilidades de los ministros del gobierno, lo que significa que se necesita un esfuerzo mucho mayor para disponer de unas políticas coordinadas, evitando así situaciones en las que las actividades de un servicio del gobierno vayan en contra de las de otro. Un ministerio específico del gobierno debería ser responsable de garantizar que las cooperativas sean tratadas con igualdad en todo el sistema. Debería también tener la responsabilidad de tratar de que las necesidades específicas de las cooperativas se tengan en consideración en todos los departamentos del gobierno. No es raro que los gobiernos instituyan un Ministerio de Cooperativas, o al menos un ministro que tenga el sector cooperativo como una parte específica de una cartera más amplia. Esto debe ser acogido con satisfacción, a condición de que no vaya acompañado por la amenaza de una intervención en los asuntos internos de las cooperativas concretas.

Por ejemplo, dentro de la Comisión de la Unión Europea hay un Directorio especial (DG XXIII) que ha sido establecido con la responsabilidad de promover los intereses de las cooperativas, junto con los de determinadas asociaciones y mutuas de beneficios. En el Gobierno Federal del Canadá había (en 1980-1990) un departamento que ofrecía sus servicios a los demás departamentos gubernamentales que garantizaban que las cooperativas fuesen debidamente tenidas en cuenta al elaborar las correspondientes políticas gubernamentales.

Se observa una necesidad generalizada de coordinar la manera en que los distintos organismos gubernamentales ponen en práctica las políticas oficiales en relación con las cooperativas. Por ejemplo, hay que tener en cuenta los costos de la seguridad social y/o los subsidios de desempleo que se pagan a las gentes que quedan «abandonadas» cuando las compañías inversoras abandonan su ubicación nacional. También hay que tener en cuenta el costo del capital social que se pierde cuando determinados ámbitos quedan abandonados. Los departamentos gubernamentales responsables de evaluar estos costos tienen que considerarlos como directamente vinculados a las decisiones adoptadas por las autoridades fiscales. Las empresas del tipo de las cooperativas, que están comprometidas con una comunidad específica, no suelen cargar al gobierno con costos de este tipo, y estos hechos deberían quedar reflejados en la responsabilidad fiscal de las distintas formas de empresa. En resumidas cuentas, la política oficial necesita estar más integrada. En adelante, los tipos de políticas que están implícitas en el adagio «el que poluciona, paga» pueden ampliarse aún más. Tales enfoques ofrecerán sin duda incentivos a los modelos cooperativos de empresa, que pueden ofrecer más beneficios totales a sus miembros, a las comunidades en que actúen y al bienestar nacional.

2.3. Políticas internacionales

El Secretario General de las Naciones Unidas ha insistido repetidas veces en que las cooperativas son un instrumento muy útil para generar empleo productivo, superar la pobreza y conseguir la integración social, y que constituyen un medio importante para movilizar y asignar con eficacia los recursos sociales. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 aprobó el informe correspondiente y se comprometió a utilizar y desarrollar plenamente las potencialidades de las cooperativas para la creación de un empleo pleno y productivo por medio del establecimiento de marcos legales que inciten a las cooperativas a movilizar capitales y a fomentar el espíritu de empresa. Determinadas organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, como la UNESCO, la OACNUR, la FAO, la OMS, el FNUAP, el UNRISD, HABITAT, el PNUD, el PMA, el FIDA y la ONUDI, se refieren a las cooperativas como organizaciones fundamentales para la consecución de sus objetivos.

Al mismo tiempo, quedó claro que se necesitaban políticas que permitiesen a las cooperativas estar a la altura de la reputación que recientemente se habían ganado haciendo uso de sus ventajas comparativas. Las cuestiones de política cooperativa han estado en el orden del día de innumerables reuniones regionales e internacionales, por ejemplo:

- las reuniones ministeriales organizadas por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en diversas regiones del mundo;
- las reuniones de los Estados miembros de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), especialmente la de 1997;
- la reunión patrocinada por la FAO en Gödöllő (Hungría) sobre cuestiones cooperativas en Europa central y oriental;
- una conferencia regional para el África de expresión inglesa, en 1996 y en Diessen (Alemania), patrocinada por la OIT y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE);
- las reuniones de la Conférence Panafricaine Coopérative, especialmente en sus 11.^a y 12.^a reuniones en 1996 y 1998, respectivamente;
- dos reuniones de expertos de la OIT (en 1993 y 1995) sobre cooperativas y legislación cooperativa, respectivamente;
- varias series de estudios encargados por la OIT y coloquios copatrocinados sobre distintos aspectos de las políticas y de la legislación cooperativa.

Los resultados de estas actividades contribuyeron a la formulación de la Declaración de la ACI sobre la Identidad Cooperativa en el Congreso del Centenario de la ACI en Manchester, en 1995.

Junto con el proyecto de las Naciones Unidas titulado «Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas», elaborado por el Comité interorganizaciones para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas (COPAC), para su sumisión a la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1999, la Declaración de la ACI contiene los principios básicos internacionalmente reconocidos que existen en materia de cooperativas.

3. LEGISLACIÓN COOPERATIVA

3.1. Formas de legislación cooperativa

El entorno jurídico de las cooperativas abarca la legislación cooperativa en sentido estricto (es decir, la ley de cooperativas, las leyes particulares y los reglamentos internos), así como los convenios y normas internacionales pertinentes y las constituciones y leyes nacionales que regulan el dominio económico y social en que actúan las cooperativas. La presente sección se centra en el estado y tendencias de la legislación cooperativa en el sentido estricto del término.

La legislación cooperativa es necesaria para establecer la identidad diferenciada de la sociedad cooperativa en comparación con otras empresas privadas, para reconocer la cooperativa como persona jurídica capaz de acuerdos contractuales con partes terceras y para aplicar la política de cooperativas de un país determinado.

La legislación cooperativa puede encontrarse en distintas formas:

- una ley general de cooperativas que regule todos los tipos de cooperativas que hay en un país; ésta es la modalidad más corriente de legislación cooperativa y puede encontrarse, por ejemplo, en Alemania, Brasil, Côte d'Ivoire, España, Hungría, India (tanto en el ámbito federal como de los Estados federados), Jordania, Kenya, México y Tailandia. En ciertos casos (por ejemplo, en Viet Nam), tales leyes entran en vigor sólo si se complementan por reglamentos específicos para cada sector, y han de ser adoptados por el Gobierno;
- leyes concretas para tipos especiales de cooperativas; ciertos países, por ejemplo Etiopía, Japón, Rumania, Uruguay y otros, han adoptado leyes específicas para distintos sectores cooperativos; un creciente número de países está adoptando una legislación general cooperativa que abarca todos los tipos de cooperativas, a excepción de las cooperativas de ahorro o de crédito (o asociaciones de crédito) para las cuales se ha promulgado una ley especial;
- determinados capítulos específicos de una codificación más amplia, como el Código Civil (por ejemplo, el Obligationenrecht de Suiza), el Código de Comercio (en Bélgica, parcialmente en la República Checa o en Guinea) o el Código Rural (en Francia), o como parte de una ley de empresas (en Nueva Zelanda);
- disposiciones especiales que regulan la aplicación de una ley organizativa más general para las cooperativas, como ocurre en el Reino Unido con la ley de empresas industriales y de previsión (Industrial and Provident Societies Act);
- algunos países (China, Dinamarca, Noruega, ciertos estados de los Estados Unidos) no han promulgado ninguna legislación especial sobre las cooperativas, pero esto es más bien excepcional. En el otro extremo, hay países como España, Guyana, Italia, México, Namibia y Tailandia que han incluido disposiciones específicas sobre las cooperativas en sus Constituciones nacionales;
- en los Estados federales, la legislación sobre cooperativas puede adoptar, a su vez, diversas formas:
 - una ley general sobre las cooperativas, de carácter federal pero sin legislación en los Estados federados (como en Alemania, Brasil);
 - no una legislación federal sino leyes sobre cooperativas en los Estados federados (como en Australia y Estados Unidos);

- existencia de legislación federal y de leyes de los Estados (Canadá o India, en la medida en que se trate de «cooperativas multiestatales»).

Las diversas opciones antes esbozadas tienen todas ellas sus ventajas e inconvenientes, pero la opinión que ha ido imponiéndose a lo largo de los años es que se necesita una legislación específica de cooperativas que permita la incorporación y registro de las cooperativas y dé confianza a aquellos con los que las cooperativas tienen tratos comerciales o financieros. Además, se suele pensar que el tipo más satisfactorio de legislación abarca las cooperativas de todos los tipos, urbanas y rurales, primarias y secundarias, y las coloca bajo la jurisdicción de un único ministerio o autoridad gubernamental. Este tipo de arreglo, que, por supuesto, no impide que las cooperativas establezcan relaciones de trabajo con otros ministerios técnicos, evita la fragmentación del propio movimiento cooperativo, que podría ocurrir si se registrasen las cooperativas en diversas leyes y se colocasen bajo la supervisión de distintas autoridades públicas, que tal vez podrían adoptar unas políticas heterogéneas.

En un Estado democrático y orientado al mercado, la legislación cooperativa puede formar parte del marco jurídico que ofrecen las organizaciones de titularidad privada; debería ofrecer a los cooperadores un marco que permita que desarrollen sus autoridades de manera autónoma y no debiera imponer directivas detalladas sobre el funcionamiento y poderes de la autoridad supervisora, que debería pertenecer a la esfera pública.

3.2. *El estatuto de la legislación cooperativa*

La legislación cooperativa, como ocurre con cualquier otra legislación, no es estática sino que evoluciona para reflejar los cambios que se producen en las condiciones sociales, políticas y económicas del país de que se trate. Algunos de estos cambios, como la mundialización de las actividades económicas y el progreso de la tecnología de la información, son de naturaleza global y afectan a todos los países del mundo; otros son más específicos y se refieren a determinados grupos de países. En los párrafos siguientes se describen las repercusiones de estos cambios en la legislación cooperativa de los distintos países.

3.2.1. *Países industrializados*

Los cambios recientes que se han producido en la legislación cooperativa de Europa occidental, América del Norte, Nueva Zelanda, Australia y Japón se derivan sustancialmente del deseo de los legisladores de garantizar a las cooperativas la flexibilidad suficiente para adaptarse a un medio ambiente altamente competitivo, sin abandonar los principios cooperativos y el control democrático. Muchas leyes y enmiendas sobre las cooperativas, que se adoptaron durante el decenio de 1990, introducen nuevas formas de movilización de capitales por parte de las cooperativas (por ejemplo, Francia (1992), Alemania (1994), Australia (Nueva Gales del Sur, 1997), Canadá (1998)). Todas esas leyes permiten a las cooperativas alcanzar una situación de igualdad en los mercados de capitales, pero determinan ciertos límites máximos al derecho de voto para impedir que los inversores no asociados se apoderen del control de la gestión de la sociedad cooperativa. Algunas nuevas leyes facultan a las cooperativas para transformarse en otras formas de empresa (Suecia (1987), Alemania (1994),

Canadá (1998)). En todos los países industrializados, las cooperativas están luchando para tener éxito económico en un medio altamente competitivo, al tiempo que siguen reservadas a sus propios miembros. Esta es la razón por la que la legislación cooperativa de estos países se está acercando a la legislación general de las empresas, de modo que las cooperativas operen en pie de igualdad con los demás tipos de empresa privada. La reciente legislación cooperativa de los países industrializados, de la que es buen ejemplo la ley francesa de «modernización de cooperativas» (1992), trata de encontrar un compromiso entre la gestión de servicio y la gestión de beneficio.

3.2.2. Países en transición

Cuando las economías centralmente planificadas de Europa central y oriental y otras regiones geográficas empezaron su transición hacia las economías de mercado, sus gobiernos tuvieron que hacer frente al enorme reto de elaborar un marco totalmente nuevo desde el punto de vista jurídico, administrativo e institucional para todos los aspectos de la vida, comprendidas la organización y dirección de las cooperativas. Tenían que restablecer (o simplemente establecer) la condición jurídica de las cooperativas como instituciones privadas orientadas a los servicios y calificar por medio de la legislación sus particularidades organizativas, sus modalidades de formación y dirección y las relaciones con las partes estatales y políticas. Además, tenían que resolver el complicado problema de los derechos de titularidad, en particular en el caso de las cooperativas colectivas agrícolas. Por lo tanto, el período que transcurre entre 1988 y 1992 se caracterizó por una intensa actividad legislativa, y casi todos los países que habían sido comunistas adoptaron la legislación cooperativa u otras leyes y códigos que contenían disposiciones relativas a las cooperativas durante este período. En la Comunidad de Estados Independientes (CEI), ocho países han promulgado nuevas leyes sobre las cooperativas de consumo; uno (Rusia) sobre las cooperativas agrícolas y dos sobre las cooperativas de productores, al tiempo que otros tres países (Moldova, Kirguistán y Uzbekistán) han promulgado leyes generales sobre las cooperativas. En diciembre de 1997, la Asamblea Interparlamentaria de la CEI adoptó una «Ley modelo sobre las cooperativas y sus asociaciones y uniones». Sin embargo, esta ley no es vinculante y algunos países de la CEI continúan elaborando leyes cooperativas para sectores específicos.

La legislación cooperativa contemporánea en los antiguos países comunistas reconoce generalmente los principios universales de cooperación y dispone un amplio grado de autonomía cooperativa. Sin embargo, estas leyes no siempre se adaptan plenamente a las condiciones locales y al sistema jurídico local, puesto que tienen que formularse con gran presión temporal y, con mucha frecuencia, bajo una intensa influencia de la legislación europea occidental. Este y otros factores explican el gran número de leyes y enmiendas sucesivas sobre cooperativas que se han adoptado en esta parte del mundo desde la caída del Muro de Berlín.

3.2.3. Países en desarrollo

La mayoría de los países en desarrollo de Africa, Asia y América Latina se han visto confrontados desde mediados del decenio de 1980 con los efectos de la liberalización económica, de la mundialización y del ajuste estructural. Además, muchos de ellos han introducido reformas democráticas internas y han descentralizado sus estruc-

turas administrativas nacionales así como sus procesos de adopción de decisiones. Estos desarrollos han tenido repercusiones importantes en los movimientos cooperativos del mundo en desarrollo, especialmente en los países en que las cooperativas se consideraban como parte de la estructura gubernamental o como un órgano del partido gobernante. Como resultado de todo ello, la legislación cooperativa de muchos países en desarrollo ha sido sometida a profundas reformas. No menos de 15 Estados del Africa subsahariana han adoptado nuevas leyes cooperativas desde 1990, mientras que otros han enmendado sustancialmente la legislación existente y otros muchos han elaborado proyectos para una nueva legislación cooperativa.

En la región de Asia, el progreso en la reforma del entorno legal de las cooperativas se ha acelerado también en los últimos años. Más de diez Estados federales de la India están en proceso de redacción de nueva legislación cooperativa, a veces en forma de «leyes paralelas» que complementen la legislación existente. Las nuevas leyes se basan, en gran medida, en la ley de sociedades cooperativas de ayuda mutua (Mutually Aided Cooperative Society Act) del Estado de Andhra Pradesh (1995), que introdujo, por primera vez en la India, el concepto de plena autonomía cooperativa y de autosuficiencia o capacidad para valerse de medios propios. Además, Fiji (1998), Indonesia (1992), Jordania (1997), Malasia (1992), Mongolia (1993), Nepal (1992), Filipinas (1990), Tailandia (1999) y Viet Nam (1996) han adoptado nuevas leyes sobre cooperativas. En otros países, entre ellos Bangladesh, Bhutan, varias repúblicas de Asia central y Japón (en el caso de las cooperativas de trabajadores), están considerando la revisión de la legislación cooperativa existente, al tiempo que China ha elaborado una ley sobre la comercialización agrícola y las cooperativas de suministros, que será la primera de su especie en este país.

La mayor parte de la legislación latinoamericana en relación con las cooperativas se promulgó en el período comprendido entre las dos guerras mundiales; entre 1971 y 1988, 11 Estados de América Latina adoptaron nuevas leyes cooperativas. Las características generales de esta legislación reflejan un modelo de desarrollo cooperativo que se basa en una fuerte influencia del Estado, excepto en los países del Cono Sur (la Argentina, Chile, Uruguay y Brasil), donde la fuerte influencia de los inmigrantes europeos ha contribuido a configurar un modelo más autónomo. Varios países latinoamericanos están actualmente revisando (o tienen previsto revisar) su legislación cooperativa. México promulgó en 1994 una nueva ley general de cooperativas. Varios Estados del Caribe están actualmente trabajando en la revisión de su legislación cooperativa, pero en la mayor parte de ellos la legislación cooperativa ha permanecido sin cambios desde el decenio de 1940.

La legislación cooperativa en el mundo en desarrollo antes del movimiento de reforma del decenio de 1990 solía caracterizarse por la opinión de que las cooperativas no son sólo una forma específica de organización sino también un instrumento de progreso social y económico general. Esta opinión brindaba la justificación para la incorporación de los movimientos cooperativos en las estructuras gubernamentales o en la maquinaria del partido gubernamental. Actualmente se suele aceptar que esta política ha conducido a una frustración generalizada en los socios de las cooperativas y a un considerable desperdicio de recursos a todos los niveles. Por ello, todas las leyes cooperativas adoptadas en el mundo en desarrollo desde 1990 han reducido la influencia y el patrocinio del Estado en las cooperativas, han aumentado la autonomía y la autosuficiencia de las cooperativas y han cortado todos los vínculos que pudieran haber existido entre las cooperativas y las organizaciones políticas.

3.3. Tendencias actuales en la legislación cooperativa

En ausencia de una declaración disponible que especifique las tendencias actuales en la elaboración de leyes cooperativas y las características significativas de la legislación cooperativa contemporánea, el análisis de las leyes cooperativas más recientemente promulgadas que figura a continuación se encamina a resumir la situación actual.

3.3.1. El enfoque participativo en la elaboración de leyes cooperativas

La legislación cooperativa debe ser escrita para (si no por) los que están participando estrechamente en las cooperativas, ya sea por medio del trabajo en el movimiento cooperativo propiamente dicho o en las instituciones de promoción cooperativa. Tales personas deberían participar en el proceso de elaboración legislativa desde el principio mismo, por ejemplo, por medio de campañas de consulta, reuniones de trabajo locales y nacionales y el establecimiento de comités de reforma legislativa. Algunos ejemplos pueden contribuir a ilustrar este enfoque participativo en la elaboración de leyes cooperativas:

- la ley de cooperativas del Camerún (1992) se elaboró sobre la base de las recomendaciones de una reunión de trabajo nacional sobre el desarrollo cooperativo que había tenido lugar cuatro años antes. El período de elaboración se caracterizó por unas consultas intensas y permanentes con todas las partes interesadas;
- la nueva ley cooperativa del Estado de Punjab (India) está siendo elaborada por una comisión que comprende no sólo a los funcionarios del Gobierno y los líderes sindicales sino también a eminentes investigadores en el ámbito de las cooperativas, abogados y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales que participan en la promoción de las cooperativas;
- la nueva ley federal sobre cooperativas del Canadá se formuló tras una consulta general a lo ancho de todo el país organizada por el Gobierno canadiense en otoño de 1996.

El enfoque de participación puede llevar mucho tiempo, pero esta inversión vale la pena si el resultado es la elaboración de una ley estable, que el pueblo entiende y a la que se adhiere sin reservas. Varios países han institucionalizado este enfoque de participación estableciendo un consejo nacional sobre la cooperación (o una organización parecida) que desempeña un papel decisivo en la política y en la elaboración legislativa. Estos consejos existen, por ejemplo, en Bélgica, Francia, Hungría y Namibia.

Si la legislación cooperativa tiene que ser bien entendida por el pueblo, necesita estar escrita en un lenguaje sencillo y comprensible, que evite los términos jurídicos pesados y el exceso de referencias. Si la tradición jurídica de un país determinado obliga al legislador a utilizar la «jerga jurídica» o si un amplio porcentaje de los destinatarios principales de la ley (es decir, los socios de las cooperativas) son analfabetos o no están familiarizados con el idioma oficial de la nación, es aconsejable que se publique una guía para personas que no sean especialistas en derecho en los principales idiomas vernáculos y que se organicen campañas de divulgación en toda la nación. Tales campañas han sido puestas en marcha con éxito, por ejemplo en el Camerún (1993), India (Andhra Pradesh, 1996), Malawi (1999), Namibia (1997), Níger (1997), y Viet Nam (1997). En un movimiento parecido, las organizaciones coordinadoras de

las cooperativas de la mayor parte de los países industrializados han publicado unas guías sencillas o unas versiones comentadas de la legislación cooperativa nacional, y muchas de ellas están ahora sirviéndose de Internet para popularizar y explicar las disposiciones legales.

3.3.2. *Limitación del Estado a las funciones reguladoras*

El presente informe comprende ya una discusión muy extensa de la evolución de la función del gobierno en el desarrollo de las cooperativas que no tiene por qué repetirse aquí. Por lo tanto, este apartado describe cómo la evolución de esta función ha tenido repercusiones en la legislación cooperativa contemporánea, especialmente en los países en que el Estado desempeñaba un papel decisivo en la constitución, gestión y supervisión de las sociedades cooperativas.

Prácticamente toda la legislación cooperativa que se adoptó durante el último decenio restringe la hasta entonces omnipresente función del gobierno en los asuntos cooperativos a funciones puramente normativas:

- registro de sociedades cooperativas;
- disolución y liquidación de sociedades cooperativas;
- control de la aplicación de la legislación cooperativa por parte de las cooperativas.

Las nuevas leyes separan las funciones de promoción y control e impiden que la administración pública interfiera — de cualquier manera que sea — en los asuntos internos de las cooperativas, salvo en los casos en que esté en juego el interés público. Además, varias leyes nuevas contienen provisiones encaminadas a descentralizar y acelerar los procedimientos administrativos que se requieren para responder a los requisitos obligatorios.

Es importante la ubicación de la autoridad responsable para las funciones de reglamentación; dado el papel multisectorial del movimiento cooperativo, tendría sentido separarlo de los ministerios técnicos — como el Ministerio de Agricultura — y ubicarlo en un organismo neutral como las administraciones locales, las cámaras de comercio o las instituciones que pertenezcan al propio movimiento cooperativo. La importancia del papel del Estado en el desarrollo cooperativo determina evidentemente el volumen, las connotaciones y la estructura administrativa de la autoridad pública que esté al cargo de administrar la legislación cooperativa nacional. En muchos países, la adopción de una legislación nueva y liberal sobre las cooperativas ha conducido a un brusco descenso del número de funcionarios gubernamentales responsables de la supervisión de las cooperativas y, algunas veces, a la desaparición pura y simple de estructuras administrativas enteras.

3.3.3. *La flexibilidad en relación con la estructura y organización cooperativas*

La cuestión de dar flexibilidad a la legislación cooperativa es un tema muy importante y puede subdividirse en tres ámbitos:

- el reconocimiento jurídico de las organizaciones que actúan según los principios cooperativos sin ser capaces de establecer toda la infraestructura empresarial que se espera de una sociedad cooperativa madura. Esto se refiere a las «estructuras simplificadas» antes mencionadas;

- las disposiciones especiales para las cooperativas más pequeñas en relación con la contabilidad, las auditorías externas y la gestión. Una sociedad cooperativa pequeña podría no necesitar un director a tiempo completo, ni tampoco un sistema contable muy elaborado ni un contable titulado como auditor. Algunas leyes cooperativas determinan un umbral de rotación y/o afiliación por debajo del cual la cooperativa queda sujeta a unos requisitos menos estrictos en cuanto a contabilidad, auditorías y gestión en general. Este es, por ejemplo, el caso de la ley de cooperativas de Sudáfrica (1962) y de la de Madagascar (1999);
- las disposiciones que rigen la reconversión de las cooperativas en empresas normales. Esta es una materia muy controvertida que se está debatiendo en todos los países en los que las cooperativas han llegado a cierto volumen. La mayor parte de las leyes cooperativas de los países industrializados y en transición permiten a las cooperativas reconvertirse en empresas; sin embargo, algunos investigadores piensan que la legislación cooperativa debería proteger la identidad cooperativa, y que facilitar las reconversiones estaría en contradicción con este planteamiento.

Las materias indicadas conducen ante todo a la conclusión de que la legislación cooperativa debería ser estricta en cuanto a la aplicación de los principios cooperativos y de la identidad de las cooperativas, pero flexible en relación con la organización, estructura y funcionamiento internos de las empresas cooperativas.

3.4. El contenido de la legislación cooperativa

3.4.1. Temas fundamentales que ha de abarcar

Puntos principales

Entre los puntos principales que debe contemplar la legislación cooperativa, cabe señalar los siguientes:

- una definición de lo que es la cooperativa, que deje claro su carácter especial y que establezca los principios sobre los que trabaja. Muchas leyes cooperativas han adoptado la definición que se contiene en la Recomendación núm. 127 de la OIT o en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa adoptada por el Congreso del Centenario de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester (1995);
- las disposiciones reglamentarias sobre la constitución y registro de las cooperativas y sobre la admisión, renuncia y exclusión de los socios de las cooperativas; esto incluye las condiciones de afiliación;
- las disposiciones reglamentarias sobre los derechos y obligaciones de los socios de una cooperativa, comprendidos los que hayan sido empleados por la cooperativa (en caso de una cooperativa de trabajadores);
- las disposiciones reglamentarias sobre la modalidad y período de elección, composición, funciones, derechos y deberes de los órganos de dirección de la cooperativa (asamblea general, junta directiva, comité de supervisión);
- las normas que regulan la formación de capitales en la cooperativa, el sistema contable, la auditoría externa anual y la distribución de los excedentes de la sociedad;

- las normas sobre la fusión, división, disolución y liquidación de las cooperativas;
- disposiciones especiales para uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas;
- disposiciones reglamentarias para el arbitraje y solución de conflictos entre las cooperativas y sus socios, entre las cooperativas y las autoridades de supervisión y entre diversas sociedades cooperativas;
- disposiciones reglamentarias varias, transitorias y definitivas según lo requiera el sistema jurídico de cada país;
- según el estilo jurídico del país, la legislación cooperativa podría tener por introducción un preámbulo que aclare la relación entre las cooperativas y los gobiernos, sitúe el movimiento cooperativo en la sociedad civil y en la economía nacional y defina los objetivos generales del desarrollo cooperativo en cada país en particular;
- varias leyes cooperativas recientes incluyen capítulos sobre las llamadas «estructuras cooperativas simplificadas», es decir, organizaciones voluntarias que funcionan según los principios cooperativos sin cumplir todos los requisitos formales de una sociedad cooperativa madura. El concepto de «estructuras simplificadas» será reemplazado por el de «precooperativa», que tenía un estatuto jurídico temporal que estaba destinado a convertirse en cooperativas «plenas» o desaparecer tras un período de prueba. Ejemplo de estructura simplificada son los «grupos de iniciativa común» establecidos por la ley de cooperativas de 1992 del Camerún y las «pequeñas cooperativas» para las que se han incorporado disposiciones especiales en la ley cooperativa italiana de 1997.

La legislación cooperativa debería respetar el principio de subsidiariedad, que postula que cada cooperativa sea dueña de sus propias decisiones a menos que éstas acepten al interés público. Ello supone en la práctica que sólo las materias que sobrepasen la competencia de la cooperativa individual deberían ser reguladas por medio de la legislación cooperativa, mientras todo lo demás puede ser determinado en las leyes particulares cooperativas (reglamentos). Ello no obstante, la legislación cooperativa debería ser suficientemente detallada para evitar que el carácter que le es propio y el énfasis que pone en determinados puntos puedan ser desvirtuados por normas complementarias, reglamentos y decretos. Esto tiene particular importancia en los países en que las leyes sólo entran en vigor si van complementadas por decreto de aplicación.

El Consejo de Administración y la Dirección

Una cuestión importante, que al menos en cierta medida tiene que ser abordada por la legislación cooperativa, es la de separación de poderes entre la Dirección y el Consejo de Administración, especialmente en las cooperativas a gran escala. La experiencia ha mostrado que si no se hace una distinción entre estos dos órganos, y sus respectivos poderes no se definen claramente, suelen surgir situaciones que conducen a conflictos y que generan ineficacia. Desde el punto de vista conceptual, el Consejo de Administración es el órgano verdaderamente decisorio, mientras que el Director es simplemente un empleado; pero en realidad es muy difícil para los miembros del Consejo, que son elegidos de entre las filas de los socios, entender el entorno empresarial tan complejo de hoy en día y adoptar las decisiones más adecuadas. Por lo tanto, la legislación cooperativa reciente suele estipular que el Consejo de Administración se limite a definir el

marco político más amplio y un plan de trabajo para la cooperativa, y que la aplicación efectiva de esta política se lleve a cabo por parte de personal profesional de dirección.

A menos que existan unos sistemas adecuados de control y equilibrio, hay grave peligro de que el gobierno de las cooperativas más grandes caiga de hecho bajo el control de los directivos profesionales. Por lo tanto, la legislación cooperativa debería normalmente incluir disposiciones que garanticen la transparencia de los acuerdos de dirección y el proceso de adopción de decisiones, y que ayuden a mantener la naturaleza democrática de la adopción de decisiones en la cooperativa.

Formación de capital

Se suele considerar que las dificultades que se presentan para constituir una cantidad suficiente de capital son el principal inconveniente que presenta el concepto de las cooperativas. Como la contribución financiera a la empresa cooperativa no tiene recompensa en términos de poder (a causa de la norma «un socio, un voto») o en términos de dividendos (porque muchas de esas cooperativas fijan una tasa máxima relativamente baja para los intereses que hay que pagar por las acciones), el socio individual de la cooperativa tiene poca motivación para adquirir un número mayor de acciones de las que se requieren obligatoriamente. Por lo tanto, cuando se trata de formación de capital, las cooperativas quedan en desventaja en comparación con los demás tipos de empresa. La legislación cooperativa de varios países ha abordado este problema introduciendo métodos innovadores para proceder a la formación de capital. Por ejemplo, la ley de cooperativas de Suecia (1987) permite a las sociedades cooperativas que acepten contribuciones obligatorias por parte de los que no son socios de la cooperativa. Estas contribuciones obligatorias no deben superar el monto de las acciones ordinarias, y no confieren derecho de voto. La ley de cooperativas del Canadá (1998) da paso a varias opciones financieras de nuevo cuño, entre las cuales cabe mencionar la emisión de participaciones en la inversión y de títulos de socio sin paridad (cuyo valor fluctúa según la situación financiera de la cooperativa). La ley de modernización de cooperativas de Francia (1992) permite a los socios de las cooperativas introducir en los reglamentos de su sociedad disposiciones sobre los inversores que no sean socios, y contemplar también la revaluación de las participaciones por medio de la incorporación de reservas. La ley de cooperativas de Italia (1992) limita los derechos de voto de los llamados «socios financieros de apoyo» a un 33 por ciento y su presencia en el Consejo de Administración a un 49 por ciento.

Los legisladores de las cooperativas deberían resolver el problema de cómo satisfacer la necesidad de métodos flexibles de formación de capital sin apartarse de los principios cooperativos. En ciertos países (por ejemplo, Alemania, Italia, Sudáfrica y parcialmente en Francia), el principio «un miembro, un voto» ha sido relativizado o simplemente abandonado para facilitar la movilización de capitales. Esta tendencia es objeto de una oposición muy activa por parte de muchos investigadores en el ámbito de las cooperativas.

Solución de conflictos

En casi todos los países, la legislación cooperativa suele estipular que los conflictos entre los socios de las cooperativas y la dirección, entre dos o más sociedades cooperativas o entre las cooperativas y la autoridad que procede al registro («el regis-

trador») sean solucionados por esta misma autoridad. Con frecuencia, la decisión del registrador es definitiva o, si se permite apelar contra su decisión, la decisión final la adopta el ministro, que generalmente es el superior inmediato del registrador. Tales disposiciones son poco compatibles con la naturaleza democrática de las cooperativas. Algunas leyes recientes de las cooperativas contienen disposiciones para establecer «tribunales cooperativos», «arbitraje» o «comisiones de conciliación» que actúan como conciliadores, mediadores y árbitros pero sin impedir que las partes en conflicto acudan a los tribunales ordinarios en demanda de justicia. Tales tribunales pueden estar formados por personas con respaldo jurídico y que representen al ministro responsable de las cooperativas, el movimiento cooperativo y los tribunales superiores, pero no son necesariamente órganos permanentes sino que pueden reunirse sólo cuando sea necesario.

Estructura del movimiento cooperativo

La legislación cooperativa puede contener con frecuencia disposiciones que regulen la estructura vertical del movimiento cooperativo, permitiendo a las cooperativas que establezcan estructuras de nivel superior, en forma de uniones, federaciones y ligas. En teoría, la ley se limita a establecer las condiciones básicas que se requieren para la formación de una cooperativa secundaria o terciaria, y deja todos los demás detalles a los reglamentos de la nueva organización. Sin embargo, en ciertos países la ley comprende cláusulas restrictivas que limitan el número de sindicatos cooperativos por sector y/o unidad administrativa y determina detalladamente las funciones que este sindicato debería llevar a cabo, así como las que debiera evitar. Otras leyes cooperativas, como las de Indonesia, Jordania, Lesotho, Sri Lanka (por citar sólo unos pocos ejemplos), contienen disposiciones legales sobre la organización coordinadora cooperativa nacional, tomando así la iniciativa del movimiento cooperativo. Finalmente, algunas leyes cooperativas determinan el número de «niveles» que pueden existir en la estructura vertical del movimiento, obligando así a las cooperativas a crear estructuras intermedias que no son necesarias ni sostenibles. Ese tipo de disposiciones afecta negativamente la competitividad de las cooperativas y no es compatible con un entorno liberal.

Responsabilidad de los servicios cooperativos de apoyo

La financiación y entrega de los principales servicios cooperativos de apoyo, es decir, la educación y formación, los servicios empresariales constructivos y las auditorías externas, se tratan más adelante en este mismo capítulo. Aquí examinamos sólo los aspectos jurídicos que se refieren a estos servicios. En muchos países (especialmente en los que están en desarrollo) el Estado tenía, de hecho, el monopolio sobre estos servicios de apoyo, que se suministran por medio de las oficinas del registrador, o por medio de agencias paraestatales como la JCC (Jordania), la CENAPEC (Côte d'Ivoire), la CPD (Tailandia) o la INC (Perú). Sin embargo, este monopolio no se reflejaba en la legislación cooperativa, a excepción de la responsabilidad de las auditorías cooperativas.

Las leyes cooperativas de muchos países obligan a las cooperativas a hacer verificar sus registros financieros por auditores externos una vez al año o una vez cada dos años. Estas disposiciones no difieren de las que se aplican legalmente a las demás

empresas. Pero la legislación cooperativa suele estipular que la auditoría externa de las cooperativas es de competencia exclusiva de su registrador o comisario, de modo que las cooperativas propiamente dichas muchas veces no tienen derecho a contratar a sus propios auditores o a establecer una organización de auditorías de titularidad comparable. Estas disposiciones no hacen más que reflejar un punto de vista muy paternalista en relación con el desarrollo cooperativo, diluyen la autonomía de las cooperativas y pueden producir distorsiones en la competencia. Por lo tanto, la legislación contemporánea sólo determina las condiciones en virtud de las cuales han de tener lugar las auditorías externas, y especifica las calificaciones mínimas que se requieren para un auditor cooperativo, pero deja a las cooperativas que busquen a la persona o empresa auditora que más les convenga. En ciertos países, el registrador sigue siendo un «auditor de último recurso» en el caso de que una cooperativa no pueda procurarse los servicios de un auditor privado. En casi todos los países industrializados, la auditoría reglamentaria de las cooperativas se está llevando a cabo actualmente por parte de unas instituciones que pertenecen al movimiento cooperativo. En Alemania y Austria, la afiliación a las asociaciones de auditoría cooperativa (*Prüfungsverband*) constituye un requisito previo para el registro.

3.4.2. Disposiciones de carácter general

Las cooperativas deberían tener derecho a actuar en condiciones que no sean inferiores a las demás formas de empresa. Ello implica que las cooperativas deberían tener acceso a todas las ventajas y privilegios que el Estado pueda ofrecerles para promover las empresas de cierto volumen, determinado sector económico o región geográfica concreta. Ello no implica que las cooperativas deban beneficiarse de privilegios especiales, porque esto llevaría inevitablemente a la formación de falsas cooperativas cuyo único objetivo sería sacar partido de los beneficios que conlleva el estatuto jurídico de las cooperativas. La única excepción a este principio es la exención de impuestos sobre los excedentes, porque en una cooperativa el excedente pertenece a los miembros, ya sea en forma de reserva acumulada que hay que distribuir en caso de liquidación de la cooperativa o como bonos no distribuidos. Como estos futuros socios estarían sujetos al impuesto sobre los ingresos de cada socio individual, no se justificaría ponerles otros impuestos de sociedad cooperativa. Por otra parte, todas las cooperativas que obtienen sus excedentes de transacciones con los miembros deberían beneficiarse de una exención del impuesto sobre la renta empresarial; por lo tanto, varias leyes cooperativas establecen unos umbrales de porcentaje para las empresas que no son socios por encima de los cuales no se conceden exenciones de impuestos.

3.5. Armonización de la legislación cooperativa

En años recientes, y como respuesta a la mundialización y al aumento de la competitividad, las organizaciones cooperativas de varias agrupaciones económicas regionales han llevado a cabo intentos de elaborar legislaciones cooperativas modelo que sirvan de orientación a las leyes cooperativas de varios Estados miembros. Ello está muy en armonía con la tendencia mundial a las normas y reglamentaciones supranacionales que se consideran necesarias para controlar las fuerzas de mercado en un entorno ultraliberal y económicamente mundializado.

Los movimientos cooperativos de la Unión Europea, por ejemplo, han decidido promover un «estatuto cooperativo europeo» como alternativa coexistente con las diversas leyes nacionales y dirigido específicamente a los que desean hacer negocios en más de un Estado miembro. Se piensa que este estatuto facilitaría la cooperación en las zonas fronterizas, las asociaciones cooperativas bilaterales y los grupos cooperativos multinacionales. El estatuto está todavía en proyecto y no ha sido aún sometido al Parlamento Europeo.

Un intento parecido es el que ha llevado a cabo la Organización de Cooperativas de América (OCA) desde 1987, cuando la OCA reunió un grupo de expertos para elaborar un proyecto de ley marco para las cooperativas de América Latina, que se adoptó dos años más tarde. Esta ley marco no trataba de ser un modelo sino una orientación para los legisladores nacionales. Actualmente se ha convertido en un importante instrumento para la modernización de la legislación cooperativa en América Latina, y ha influido en varias leyes nacionales cooperativas, pero sus promotores están contemplando publicar una versión puesta al día que tenga en cuenta el desarrollo socioeconómico y político del decenio de 1990. Ya hemos mencionado la Ley modelo sobre las cooperativas y sus asociaciones y uniones, que fue adoptada en diciembre de 1997 por la Asamblea Parlamentaria de la CEI.

Los Estados Miembros de la Unión Económica y Monetaria del Africa Occidental (UEMOA) han adoptado una ley de ámbito general sobre las cooperativas de ahorro y crédito, que ya se ha trasladado a la legislación nacional por parte de varios Estados africanos occidentales. Del mismo modo, los 16 Estados miembros de la Organisation de l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) organizaron en marzo de 1999 una reunión regional con el objetivo de poner en marcha la elaboración de una legislación cooperativa modelo. Podemos citar finalmente la ley de referencia de cooperativas (Referential Cooperatives Act) de la India (1997), preparada bajo la dirección de la Fundación para el Desarrollo de las Cooperativas, de Hyderabad. Aunque este marco legal cubre sólo un país, ha desempeñado un papel importante en la reciente armonización de las leyes cooperativas en numerosos Estados federales del subcontinente indio.

4. SERVICIOS DE APOYO COOPERATIVO

4.1. *Introducción*

Los servicios de apoyo son los encaminados a fortalecer, facilitar y mejorar las actividades de sus beneficiarios o usuarios, dándoles acceso a informaciones, productos o medios financieros de los que de otro modo no podrían disponer, o brindándoles tales servicios a un costo más bajo, en condiciones más favorables o con mejor calidad y de manera más fiable que los que pueden obtener de los proveedores públicos o del mercado. Como empresas de negocio que trabajan en competencia con las firmas comerciales, las cooperativas pueden hacer uso de:

- los servicios públicos de apoyo a la empresa, cuando existen, es decir: información sobre los datos del mercado, resultados de investigaciones, programas para promover las pequeñas y medianas empresas, planes subvencionados de crédito y programas de formación;

- los servicios de los proveedores comerciales, como las empresas de consultoría, los contables, las escuelas empresariales, etc., que suelen ofrecerse a un precio comercial generalmente caro;
- los propios servicios de apoyo creados conjuntamente por algunas cooperativas primarias regionales o nacionales son parte de un sistema cooperativo integrado, siguiendo el principio de cooperación entre las cooperativas. Las ventajas de estos servicios cooperativos de apoyo son que se dirigen a responder a las necesidades específicas de las cooperativas de un tipo especial o en una región concreta, y que la calidad de sus servicios puede ser controlada por los usuarios. El problema de tales servicios es que su costo puede exceder la capacidad de pago de los usuarios y que los continuos arreglos para ofrecer estos servicios aumentan los costos iniciales de las cooperativas, sus federaciones, uniones o instituciones.

Como las empresas cooperativas tienden (por lo menos en su estadio inicial) a presentar determinadas características especiales (como raíces locales, operaciones a escala relativamente pequeña, servicios honorarios de los que detentan cargos y medios financieros limitados que hacen imposible contratar especialistas o técnicos muy caros), tienen también unas necesidades especiales en relación con sus sistemas de apoyo y han desarrollado unas normas especiales sobre cómo tienen que administrarse estos sistemas de apoyo. Este es un argumento decisivo para establecer sistemas especiales de apoyo cooperativo, por lo menos en ciertos ámbitos, y para insistir en que las propias cooperativas los mantengan y financien.

Estas normas especiales para los sistemas de apoyo cooperativo son:

- la subsidiariedad, es decir, que este apoyo sólo debería ser ofrecido por las organizaciones cooperativas secundarias o terciarias a las entidades primarias, y en relación con los servicios que las cooperativas primarias no puedan obtener por sí mismas a un costo razonable y con la calidad que se requiere;
- la independencia, es decir, que las cooperativas primarias que hagan uso de los servicios de apoyo tienen que mantener su autonomía e independencia como entidades sociales, económicas y jurídicas, a pesar de la delegación de determinados poderes y de la dependencia de ciertos servicios que le suministran las cooperativas de más alto nivel. Esto no excluye la disciplina de grupo en términos de los acuerdos necesarios para suministrar y utilizar determinados servicios de apoyo. La independencia deja de existir cuando las cooperativas primarias son utilizadas por los suministradores de los servicios de apoyo como cauces para canalizar los servicios a los beneficiarios individuales (por ejemplo, la producción agrícola o los planes de crédito que utilicen a las cooperativas primarias como canales de distribución y depósito).

Las propias cooperativas son las que han de decidir si prefieren utilizar los servicios comerciales públicos o privados o más bien construirse un sistema propio de servicios de apoyo, y si desean establecer unos servicios de apoyo conjuntos (en el ámbito regional o nacional). Si, por ejemplo, la formación del personal puede obtenerse en las escuelas públicas de comercio con la calidad suficiente y a precios favorables, no tendrán en este caso necesidad de establecer centros propios para la formación de su personal.

Los criterios para estas decisiones son:

- la frecuencia en el uso de los servicios de que se trate (por ejemplo, la necesidad de arquitectos para construir almacenes no justifica en principio que se emplee un equipo de arquitectos a nivel de federación);
- la especial calidad de los servicios que no están disponibles en el mercado (por ejemplo, las auditorías de eficacia);
- el precio (por ejemplo, un consultor contratado por una federación para prestar sus servicios en varias sociedades primarias puede resultar más barato que dejar que cada sociedad cooperativa afiliada a la federación contrate consultores por su cuenta).

4.2. Principales tipos de servicios de apoyo que requieren las cooperativas

4.2.1. Educación, formación e información

La educación, formación e información de sus socios, representantes elegidos, directivos y empleados y la información al público (especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión) sobre la naturaleza y beneficios de colaborar en el camino de las cooperativas es uno de los principios básicos de la cooperación.

Sin embargo, como la educación, formación e información de estos grupos beneficiarios supone unos costos más elevados de los que pueden sufragar las cooperativas, los servicios de apoyo público en esos terrenos son de importancia fundamental para el buen éxito de las organizaciones cooperativas a todos los niveles.

La educación de los socios, aunque esencial para la movilización de una participación activa, el compromiso y la solidaridad de los socios con su sociedad cooperativa, suele descuidarse en los servicios de formación de las cooperativas, que tienden a preocuparse sobre todo de las necesidades de formación de los directivos y empleados. La incorporación de temas cooperativos en los planes de estudios de las escuelas, institutos y universidades podría brindar unos servicios públicos de apoyo indirecto, que serían útiles tanto para informar sobre las cooperativas a los futuros socios como para impartir una educación básica en relación con las normas fundamentales de la adopción democrática de decisiones y el ejercicio del control democrático.

Las federaciones y uniones cooperativas en el ámbito regional o nacional pueden prestar apoyo a la educación de sus socios suministrando ayudas a la enseñanza y materiales de estudios por cuenta propia a sus sociedades afiliadas o al público en general. Hay muchas pruebas de que las cooperativas que dan gran importancia a la educación de sus socios (por ejemplo, las asociaciones de crédito) tienen más éxito que las que cuentan con unos socios sin instrucción. Conviene insistir en que sin un compromiso por hacer que los socios sean conscientes de los beneficios que pueden obtener de las cooperativas por medio de la educación, estas cooperativas no pueden esperar que sus miembros se comprometan en una solidaridad de grupo y respecto de su cooperativa.

La educación de los representantes elegidos (que desempeñan cargos) no suele ser ofrecida por los proveedores de servicios públicos o comerciales. Por consiguiente, los servicios de apoyo en ese terreno tienen que ser suministrados por los centros de formación cooperativa en el plano regional, aunque esto se descuida con frecuencia por la gran cantidad de personas a las que hay que dar educación y porque los mandatos de los que ocupan cargos son relativamente cortos, lo que les hace dudar antes de emprender una acción que tiene grandes costos y que no redundará en resultados inmediatos.

La educación y formación de los directivos y empleados tiene que considerarse desde dos puntos de vista. Por lo que atañe a la formación técnica y profesional de este grupo de personas, pueden utilizarse los servicios de apoyo público, comercial y cooperativo. Pero, por otra parte, la educación en valores y servicios cooperativos sólo puede ser ofrecida por los servicios cooperativos de educación y formación, es decir, por los centros, instituciones o escuelas gestionados por el propio movimiento cooperativo.

La experiencia muestra que — aun en los centros cooperativos de formación — se insiste sobre todo en la formación técnica y profesional, persiguiendo unos objetivos y planes de estudios parecidos a los de las escuelas comerciales de comercio o los centros de formación empresarial, y se tiende a descuidar la educación del concepto de cooperación, sus objetivos, principios y valores subyacentes. Los servicios de apoyo en este terreno tienen que centrarse ante todo en la formación de los formadores calificados, de modo que estén familiarizados con las características especiales de las cooperativas y difundan sus conocimientos.

4.2.2. Asesoramiento y servicios de consultoría

Cabe distinguir dos formas de servicios:

- asesoramiento y consultoría en materias generales de cooperación;
- asesoramiento y consultoría en el ámbito de la organización, dirección, contabilidad, finanzas, tecnología y materias relacionadas con el derecho y los impuestos.

Los servicios que apoyan las cooperativas primarias en su orientación política, la elaboración de su propia identidad empresarial y el diseño de sus estrategias de desarrollo pueden provenir sólo del movimiento cooperativo, es decir, de las federaciones, uniones o confederaciones regionales, nacionales o internacionales.

Los servicios de apoyo técnico son ofrecidos por las autoridades públicas, los consultores privados o por los servicios del movimiento cooperativo. Con frecuencia, los servicios de apoyo de los consultores privados pueden obtenerse en condiciones más favorables si las federaciones o uniones negocian con preferencia a las sociedades individuales. En la medida en que el código de conducta de las respectivas profesiones lo permita, las cooperativas, federaciones o uniones pueden emplear sus propios consultores para proteger los intereses de sus sociedades afiliadas. En otros casos (por ejemplo, en el de los auditores, abogados o consultores de impuestos) pueden llevarse a cabo acuerdos especiales entre las empresas privadas y los grupos de cooperativas, como ocurre en el caso de los servicios de auditoría integrada de las cooperativas (Integrated Cooperative Audit Service, INCAS) de Filipinas.

4.2.3. Servicios centrales (mancomunados)

Si las cooperativas primarias no pueden permitirse pagar especialistas de alto nivel o equipos modernos de elevado precio, o si estos servicios se necesitan sólo de vez en cuando o pueden ser ofrecidos con mejor calidad y menos coste o más experiencia si se prestan conjuntamente, entonces conviene mancomunarlos a escala regional o nacional. Esto incluye los libros de cuentas, la contabilidad y el proceso electrónico de datos, que permiten la subcontratación a una unidad central; asimismo, la selección o la distribución del personal (por medio de acuerdos de tiempo parcial) o la introducción de

enfoques unificados de dirección y cuestiones técnicas, publicidad y relaciones públicas, representación de intereses, grupos de presión, seguros (ahorros por medio de acuerdos de conjunto con los aseguradores), mancomunar los ahorros o los activos en fondos centrales, gestión financiera y de la propiedad, información sobre los datos del mercado, nuevos métodos de producción, innovaciones tecnológicas, etc.

Auditorías

Un caso especial de los servicios centrales para las cooperativas es el que presenta la auditoría externa, que en muchos países es una función jurídicamente atribuida a un servicio del gobierno (como en la India o Malasia), al tiempo que en otros países pueden constituir una función de las federaciones cooperativas, que brindan unos auditores cooperativos especialmente formados (Alemania, Australia) o determinados contables públicos reconocidos (Reino Unido). En otras partes (Italia, Filipinas) son las cooperativas las que deciden si les conviene organizar las auditorías externas de una u otra manera.

La auditoría libre por parte de auditores gubernamentales es un servicio de apoyo valioso, pero también puede constituir una desventaja si estos auditores no están suficientemente formados o equipados para llevar a cabo esta tarea (como ocurre en ciertos países de África oriental y central) o cuando el asesoramiento y orientación de la auditoría, en manos de un servicio del gobierno, equivale a una interferencia directa con la gestión organizativa de las cooperativas (Kenya).

Además, la auditoría externa de las cooperativas tiene que ir más allá de la mera auditoría financiera, y debería comprender una auditoría sobre la eficacia de la dirección y una evaluación de la eficacia de la cooperativa (auditoría material). Esta auditoría sólo puede ser llevada a cabo por unos auditores especialmente formados, que estén familiarizados con los problemas peculiares que entraña la medición de la eficacia de las empresas orientadas a los usuarios o a los socios. Por lo tanto, los servicios de apoyo cooperativo a la auditoría externa tienen que tener en cuenta este aspecto, y disponer de un equipo independiente de auditores gubernamentales (Tailandia) o de un equipo de auditores privados especializados en auditorías cooperativas (Filipinas) o de federaciones de auditoría cooperativa (Alemania, Indonesia).

Otro caso especial que justifica la existencia de unos servicios centrales de apoyo es el que se relaciona con las compras en grandes cantidades, las compras al por mayor, y la importación y exportación, cuando el volumen, la cantidad y el poder de negociación colectiva de las cooperativas pueden ser utilizados para darles una gran ventaja. Tales servicios se cuentan entre las principales razones para instaurar cooperativas o redes cooperativas, o ingresar en ellas. Cuando las cooperativas se componen de productores a escala pequeña y media de bienes y servicios, los acuerdos que se llevan a cabo entre los productores para adquirir todos sus insumos, entregar sus productos a su organización conjunta y determinar precios y condiciones no suelen ser constitutivos de contrato de restricción comercial, de modo que la legislación que regula la competitividad los permite, sobre todo en el caso de los productores agrícolas. Pero cuando las empresas estatales o comerciales tienen monopolios de importación o distribución de productos, o de adquisición y exportación de productos (como ocurría en muchos países en desarrollo antes de los ajustes estructurales y en muchos países en transición durante el régimen comunista), las cooperativas no pueden organizar estos servicios centrales por sí mismas, y por lo tanto quedan excluidas de las actividades

generadoras de ingresos más lucrativas en beneficio de sus socios. Lo mismo se aplica a la mancomunidad de ahorro, fondo y propiedades en las instituciones de finanzas cooperativas o en los bancos cooperativos, que permiten a las cooperativas primarias depositar sus ahorros o mancomunar sus activos en una gestión central de finanzas y bienes para beneficio de las sociedades afiliadas y de sus miembros. Estos servicios centrales son de particular importancia para las cooperativas de ahorros y créditos y para las asociaciones de crédito que necesitan servicios para depositar de manera segura y provechosa sus fondos excedentes y para equilibrar la demanda de ahorros y préstamos, así como para alojar a las cooperativas y sus federaciones o uniones (adquisición de tierras, operaciones bancarias en relación con las tierras, negociaciones con los banqueros, etc.).

4.2.4. *Investigación*

La investigación sólo es eficaz si se lleva a cabo durante períodos bastante largos, y esto sólo pueden financiarlo por medios propios las cooperativas de gran volumen (por ejemplo, las cooperativas japonesas de consumidores); este tipo de investigación tiene que ser llevada a cabo por medio de unos servicios de apoyo, de carácter público (universidades o instituciones especializadas de investigación) o ser dirigida por centros comerciales de investigación aplicada. En los países que cuentan con un movimiento cooperativo bien desarrollado y solvente, los centros especiales de investigación cooperativa de las universidades pueden ser respaldados por contribuciones o donaciones (como ocurre, por ejemplo, en Alemania) o regidos de manera asociada por las federaciones y uniones cooperativas y las empresas comerciales (en el caso de las cooperativas de viviendas, por ejemplo, esta investigación puede abarcar el diseño y la tecnología de la construcción de edificios a bajo costo, el ahorro de energía y el control de calidad de los materiales de construcción). En los países en desarrollo, estas asociaciones de investigación se producen entre las organizaciones coordinadoras de las cooperativas y los donantes externos de asistencia técnica.

4.3. *Países industrializados, países en transición y países en desarrollo*

4.3.1. *Países industrializados*

Las instancias decisorias de los países industrializados suelen considerar a las cooperativas como una forma especial de organización de la empresa privada o como organizaciones que forman parte de un «tercer sector» de la economía.

Donde las cooperativas se consideran como organizaciones empresariales privadas, los servicios de apoyo directo suelen ser una excepción más bien que la regla. Las cooperativas pueden beneficiarse de los servicios de apoyo indirecto que se ofrecen a todas las empresas, por ejemplo:

- programas para poner en marcha nuevas empresas (capitales iniciales o de riesgo, y estudios de viabilidad subvencionados);
- servicios de fomento de la exportación;
- acceso a un marco jurídico adecuado;
- servicios de fomento de empresas en sectores especiales de actividad (por ejemplo, la agricultura, la producción y utilización de fuentes de energía alternativa);

- sistemas de información pública (por ejemplo, mercados y precios) y servicios de instituciones semipúblicas como las cámaras de comercio, industria, artesanía y agricultura;
- educación pública y servicios de formación y los resultados de las investigaciones.

En casos excepcionales y con objetivos especiales se ofrecen también algunos servicios directos de apoyo cooperativo:

- servicios de auditoría por parte de los auditores del Gobierno, de forma paralela al sistema cooperativo de auditorías (Chipre, Italia);
- reestructuración de las cooperativas por medio de fusiones (Japón).

En casi todos los demás ámbitos, las cooperativas tienen que decidir si adquieren los correspondientes servicios en el mercado u organizan sus propios servicios de apoyo, por ejemplo:

- centralizar la contabilidad y el proceso electrónico de datos para las cooperativas primarias por regiones y los servicios de auditoría con auditores especialmente formados (Alemania, Austria);
- centros de formación cooperativa dirigidos especialmente a la formación profesional y técnica del personal;
- centralizar los servicios por medio de un sistema cooperativo integrado;
- centros o instituciones cooperativas de investigación, a veces en asociación con el gobierno (Australia).

Donde las cooperativas se consideran como parte de un *tercer sector* de la economía (*economía social*), suelen ofrecerse diversos servicios de apoyo directo, por ejemplo:

- becas especiales de investigación;
- acceso al asesoramiento por parte de los promotores o viveros de empresas;
- acceso a los préstamos y becas en condiciones favorables;
- acceso a los contratos de obras públicas;
- oportunidades para la asociación pública de las cooperativas (por ejemplo, las cooperativas comunitarias del Reino Unido).

A todos esos efectos se suelen establecer organizaciones o fondos (Francia, Reino Unido) o se reembolsa parcialmente sus gastos a las federaciones o uniones cooperativas ya existentes (Italia, Japón).

4.3.2. Países en transición

En los países en transición, la cuestión de los sistemas de apoyo cooperativo tiene que estudiarse teniendo en cuenta su pasado comunista.

Bajo el régimen comunista, las cooperativas en forma de cooperativa de consumo o de vivienda formaban parte de un sistema muy politizado y controlado por el Estado dentro de la economía centralmente planificada, en la que el Estado tenía el monopolio del comercio y de la banca. Los servicios de apoyo de los colectivos comunistas formaban parte de este sistema centralmente planificado, y las cooperativas se utilizaban para aplicar esta planificación central.

Con la introducción de elementos de economía de mercado en forma de liberalización y privatización de las actividades económicas, la principal tarea ha consistido en despolitizar y descentralizar el sistema cooperativo, reorganizando toda su estructura, pero sobre todo concienciando a los socios, cargos, empleados, funcionarios estatales e instancias decisorias de que las cooperativas pertenecen al sector privado o, en todo caso, forman parte de un sector especial, el llamado *tercer sector*. Hubo que formar a unos educadores que pudiesen impartir la formación necesaria para adquirir las capacidades de dirección y espíritu de empresa que son necesarias si se quiere sobrevivir en este nuevo entorno.

En algunos países se ha tratado de reorientar las estructuras de apoyo cooperativo existentes para adaptarlas a las necesidades de una economía de mercado (Hungría, Rusia), mientras que en otros las antiguas estructuras comunistas han sido totalmente destruidas para dejar paso a un nuevo planteamiento (Polonia y la antigua República Democrática Alemana). Por falta de personal calificado y familiarizado con las necesidades de las nuevas cooperativas en su también nuevo entorno económico, político y jurídico, había mucha dependencia de consultores y asesores extranjeros, que no siempre estaban familiarizados con las cuestiones cooperativas y con las condiciones locales. Durante el proceso de reconversión, muchas empresas colectivas estallaron (República Checa) y se transformaron en empresas normales (Estados bálticos) al tiempo que otras permanecían básicamente sin cambios (Rusia). Tras su transformación, la mayor parte de las cooperativas eran demasiado débiles para construir y financiar sus propios sistemas de apoyo. Las estructuras administrativas que no habían sido inmediatamente afectadas por el proceso de transformación económica continuaron actuando como durante el régimen comunista y apoyando o impidiendo el desarrollo de las «nuevas» cooperativas. Además, muchos de los que detentaban cargos y de los funcionarios de las antiguas estructuras cooperativas de apoyo comunistas permanecían en sus cargos o habían sido reelegidos, haciendo más difícil la transformación mental de los colectivos comunistas en cooperativas orientadas al mercado. A largo plazo, los servicios públicos de apoyo independientes y los servicios de apoyo de titularidad cooperativa directa tendrán que desarrollarse en armonía con los que existen en los países industrializados.

4.3.3. Países en desarrollo

En casi todos los países en desarrollo, las estructuras cooperativas y en particular los servicios de apoyo cooperativo siguen influidos por su pasado colonial, en el que el control y apoyo gubernamentales convertían a las cooperativas en instrumentos de desarrollo en manos del gobierno.

La promoción y la intervención en exceso hicieron que las cooperativas dependiesen mucho de la ayuda gubernamental y les impidieron construir sus propios servicios de apoyo. No se esperaba de las cooperativas que se convirtiesen en empresas autónomas y que extendiesen sus operaciones a las actividades generadoras de ingresos, como la importación, la comercialización, el procesamiento y la exportación, especialmente en el caso de los cultivos comerciales. Tras la independencia, muchas cooperativas fueron artificialmente creadas en virtud de los programas del gobierno o por organizaciones no gubernamentales, sobre todo para servir de foro para difundir informaciones o como cauces de la ayuda al desarrollo. Aún actualmente, las cooperativas más potentes y autónomas son consideradas por los gobiernos con cierta suspicacia,

especialmente cuando se agrupan entre sí para formar sus propias estructuras de apoyo y defender sus intereses.

Durante el ajuste estructural, en la fase de descentralización y liberalización de los mercados, las cooperativas tuvieron la oportunidad de ampliarse como organizaciones genuinas de autoayuda y planificar unos servicios de apoyo que benefician a las cooperativas primarias y a sus miembros.

Sin embargo, en muchos países, las cooperativas han caído en un círculo vicioso. Tras varios decenios de supervisión y control exteriores, son demasiado débiles para construir sus propias estructuras de apoyo y siguen, por lo tanto, fiándose del apoyo exterior (por parte del gobierno, de los donantes de ayuda técnica y de las organizaciones no gubernamentales), y ello les impide desarrollar el espíritu empresarial y las capacitaciones correspondientes.

Esta situación se hace aún más grave allí donde los servicios de apoyo público o exterior son de mala calidad, puesto que las cooperativas tienden a no esforzarse por desarrollar sus propios servicios de apoyo.

Educación y formación

Las necesidades más urgentes se dejan sentir en la educación y la formación de los socios de las cooperativas, de los representantes elegidos, de los directivos y de los empleados. Los actuales centros de formación cooperativa, que trabajan sobre todo con ayuda exterior, son insuficientes por varias razones:

- suelen concentrarse en la formación de los empleados, descuidando la formación de los socios;
- suelen tener poco personal y equipo;
- las cooperativas suelen ser incapaces de reclutar o mantener empleados bien formados, por los bajos salarios y las escasas oportunidades de ascenso.

Aunque las cooperativas podrían tratar de establecer por su cuenta unos modestos centros de formación, la única solución que hay a largo plazo para este problema es ofrecer unos servicios independientes de apoyo público, por ejemplo publicando los correspondientes libros de texto e incluyendo temas cooperativos en los planes de estudios de las escuelas públicas, de los centros de formación y de las universidades. Hay algunos ejemplos positivos en África occidental (Benin, Burkina Faso y Senegal), al tiempo que los cursos generales de alfabetización son utilizados por las cooperativas como medio para mejorar la educación de sus socios.

Asesoramiento y servicios de consultoría

Cuando los gobiernos retiran gradualmente su apoyo al desarrollo cooperativo, las cooperativas tienen que optar por elaborar sus propias estructuras de apoyo (federaciones y uniones) para que les brinden acceso a un asesoramiento competente e imparcial, o bien adquirir estos servicios en el mercado privado. Por un período limitado, dichos servicios pueden ser ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales (como ocurre con SOCODEVI en Côte d'Ivoire), pero a largo plazo el asesoramiento y la consultoría tienen que ser ofrecidos por una estructura de apoyo de todo el movimiento cooperativo.

Servicios centrales

Este es un ámbito en que el establecimiento de unos servicios conjuntos de apoyo puede tener como resultado la generación de ingresos. Tales servicios tienen que construirse, ya desde el principio, pensando en competir con operaciones públicas, semipúblicas y comerciales. Este es un ámbito en que el ajuste estructural, la liberalización de los mercados y la disminución de la intervención del Estado ofrecen a las cooperativas unas oportunidades reales e inmediatas de desarrollar sus propios programas de autoayuda. Una organización central eficaz y bien organizada de procesamiento y comercialización puede convertirse en la columna vertebral de un movimiento cooperativo fuerte e independiente. En ese terreno se requiere la cooperación internacional entre las cooperativas (basta con citar los planes de intercambio cooperativo de mercancías en África occidental promovidos por la Oficina Regional de la ACI para África Occidental en Uagadugú).

A largo plazo, las cooperativas de los países en desarrollo tendrán que establecer todo el conjunto de sus propios servicios centrales.

Instituciones de investigación

Las organizaciones cooperativas de los países en desarrollo necesitan acceder a la investigación, tanto en el ámbito de la organización y la gestión como respecto a las innovaciones tecnológicas. Pero seguramente tardarán en establecer sus propios centros de investigación, de modo que seguirán dependiendo de los servicios de apoyo organizados y financiados por fondos públicos o exteriores.

El error más frecuente que se comete al promover los servicios de apoyo cooperativo por medio de ayudas públicas o exteriores suele ser optar por unas organizaciones demasiado grandes, con costos muy elevados (centros de enseñanza y de servicios de las cooperativas, servicios de consultoría), que tienden a entrar en crisis cuando se termina la ayuda pública o externa y cuyos costos de funcionamiento son tan elevados que no pueden autofinanciarse dentro del movimiento cooperativo.

Otra equivocación frecuente es concentrarse en la formación del personal y de los empleados recurriendo a un personal con unas calificaciones que las organizaciones cooperativas no pueden permitirse contratar por sí mismas y descuidando un desarrollo — de carácter menos espectacular y a largo plazo — de los recursos humanos que se dirija a concienciar a los socios y a educarlos con vistas a fortalecer las unidades locales que son la base de todo movimiento cooperativo sano. Uno de los secretos del éxito del movimiento de asociaciones de crédito en muchos países de todo el mundo es su insistencia en la educación de sus miembros y en la formación para el liderazgo como requisito previo a las operaciones de ahorro y préstamo. En los últimos años, la Oficina Regional de la ACI en África occidental ha apoyado sistemáticamente este desarrollo en el plano local ofreciendo un capital inicial para la formación y empleo de los promotores locales, de los organizadores a bajo costo sobre el terreno y de los profesores locales de los programas de formación funcional.

Si el objetivo es fomentar el desarrollo de unas cooperativas autosuficientes y autónomas, hay que tener en cuenta este aspecto en el momento de planificar y de poner en marcha unos servicios directos de apoyo externo a las cooperativas. Conviene que haya una disposición que contemple la gradual reducción y eliminación de la ayuda exterior, al tiempo que se van transfiriendo sistemáticamente a los servicios de apoyo

financiados por el movimiento cooperativo o por otras fuentes neutrales (por ejemplo, las fundaciones). La experiencia muestra que la eliminación planificada de la ayuda exterior y su transferencia a las organizaciones cooperativas es difícil de conseguir, y necesita una visión clara y una fuerte determinación tanto por parte de los donantes como de los beneficiarios.

4.4. Las prácticas más eficaces en el movimiento cooperativo

Los proyectos que implican apoyo a las cooperativas, ya sea en el propio país o como parte de un esfuerzo internacional de desarrollo, pueden ser evaluados contrastándolos con una serie de orientaciones que, si se siguen cuidadosamente, contribuirán a garantizar que tales proyectos tengan resultados positivos y muchas más oportunidades de éxito. Convendría considerar los puntos siguientes para incluirlos, en su caso, en estas orientaciones:

- La voluntad de cooperar es fundamental. Los proyectos tienen que basarse en una capacidad demostrada de los participantes por cooperar, y no deberían apoyarse los proyectos que tienen su origen en meras decisiones autoritarias. Los proyectos no deberían basarse primariamente en el programa de trabajo de la organización donante o de la organización ejecutante; los socios de las cooperativas tienen que participar en el proyecto ya en el estadio inicial de diseño.
- El compromiso financiero tiene que ser demostrado. Toda la asistencia financiera que se brinde debería ir acompañada — por lo menos en la medida necesaria para poner de manifiesto un compromiso real — de fondos recaudados directamente de los participantes. Toda asistencia financiera o material debería ir siempre acompañada por un desarrollo adecuado de los recursos humanos. No habría que suministrar activos que no puedan ser reemplazados con cargo a los ingresos, cuando ello sea necesario. Los planes que se limitan a brindar crédito o informaciones no pueden ser considerados como iniciativas de autoayuda.
- El desarrollo de los recursos humanos constituye una prioridad. El centro de atención de la asistencia a las cooperativas debería centrarse sobre todo en el desarrollo de los recursos humanos. Debería reconocerse que los sistemas adecuados de gobierno son fundamentales para el buen éxito de las cooperativas, y que unas inversiones sólidas para desarrollar su capacidad de liderazgo resultan fundamentales. Debería quedar bien entendido que las necesidades de formación tienen que suministrarse a tres grupos de clientes bien diferenciados: los miembros ordinarios, los miembros representativos o líderes y los directivos y empleados. La formación de los directivos y empleados ha de incluir elementos que aseguren la buena comprensión de los objetivos. Ello debería ir equilibrado por la formación que se brinde a los representantes de los socios que tienen la misión de liderar la organización (porque, de otro modo, el poder e influencia de los dirigentes y del personal puede ir creciendo hasta usurpar el control de los socios). La formación debería impartirse sobre todo en forma de tutorías y de programas *in situ*, porque es muy negativo para el desarrollo de las cooperativas que sus líderes y directivos importantes las abandonen para acudir a una formación a largo plazo, a menos que se pueda disponer de sustitutos adecuados: los líderes locales que se envían a programas de formación a largo plazo no suelen volver a sus antiguas organizaciones de base. Conviene desaconsejar a las instituciones académicas que

recurran a los estudiantes de las cooperativas para cubrir plazas en sus cursos de larga duración.

- Los líderes de las cooperativas suelen beneficiarse de un acceso más fácil a experiencias de primera mano de otras empresas parecidas y de unos programas bien concebidos de estudios y visitas combinados con tutorías. Los programas de estudios con visitas a las empresas que han tenido éxito en su propio país o región suelen ser los más útiles. Estas iniciativas suelen tener unos efectos más positivos que los programas basados en cursos más formales.
- En todos los proyectos de desarrollo cooperativo (y ya en la propia fase de concepción) debería elaborarse una estrategia de retirada que comprendiese disposiciones para el paso de la asistencia técnica a un plan de prestación permanente de asesoramiento y orientaciones. Este asesoramiento permanente debería ser, en la mayor parte de los casos, suministrado por medio de acuerdos de asociación con cooperativas ya establecidas o por los organismos correspondientes.
- Los directivos deberían informar siempre a los representantes de los socios. Todo personal de dirección suministrado para dar apoyo a las cooperativas debería ser responsable en primer lugar ante los líderes de los socios, y no debería estar simplemente cedido por el gobierno. Toda asistencia subvencionada en la dirección debería ir disminuyendo con el tiempo, de manera que pudiera conseguirse la sustentabilidad en el plazo previsto.
- Las repercusiones a nivel primario (o de bases populares) deberían ser mensurables. Las propuestas de apoyo a las cooperativas de nivel secundario o terciario deberían ser examinadas con mucha precaución porque un desarrollo prematuro de tales organizaciones podría añadir costos y burocracia innecesarios a las cooperativas de nivel primario, y tener como consecuencia una pérdida de capacidad para responder a las necesidades de las comunidades de base. No obstante, los proyectos para ampliar la escala de operaciones pueden ser importantes para ejercer un mayor poder económico en nombre de los desfavorecidos. Es importante que las organizaciones secundarias y terciarias se orienten a las necesidades reales de sus socios de base y que aumenten realmente los beneficios que se obtienen a nivel primario.
- La experiencia correspondiente constituye un requisito previo. Los proyectos concebidos para el apoyo del desarrollo de las cooperativas deberían sólo emprenderse por personal y organizaciones especializadas.
- Los encargados de poner en ejecución los proyectos tienen que ser conscientes del acervo de experiencias previas de que se puede disponer, y poder acceder a ellas. En general, esta experiencia práctica no suele encontrarse en las empresas de consultoría comercial. Hay que establecer una «tercera vía» de tratamiento de los proyectos para el apoyo de las cooperativas por medio de la cual se busque en primer lugar el apoyo de las organizaciones que tengan una experiencia directa y estén vinculadas con las estructuras cooperativas.
- Las cooperativas no son organizaciones de caridad: su razón de ser es servir a sus propios miembros. Casi todas ellas están dispuestas a aceptar responsabilidades más amplias dentro de la comunidad, pero no se debe esperar que ofrezcan servicios gratuitos. Aunque las cooperativas ofrezcan con el mayor gusto asesoramiento, formación y otros servicios, en la mayoría de los casos habrá que sufragar el costo completo.

5. LA FUNCIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

5.1. Las organizaciones de empleadores

Las cooperativas se diferencian de las empresas que son propiedad de inversores (que suelen ser mayoría en las organizaciones de empleadores) sobre todo en su estructura de propiedad y en su manera de distribuir los beneficios. La empresa cooperativa es una actividad conjunta que se emprende para beneficio mutuo de sus socios, basada en un sistema democrático en el que los socios son los que tienen el control. Las cooperativas existen para prestar servicios a sus miembros, más bien que para aprovechar al máximo los beneficios generados, y los propietarios son los que reciben los servicios que brindan. El objeto primordial no es generar plusvalías para los participantes, sino proporcionar a sus socios unos servicios reales.

Al mismo tiempo, las cooperativas forman parte integrante del sector privado, y tienen que ser aceptadas como miembros de la comunidad empresarial. En muchos países, las cooperativas están entre los empleadores más importantes, y suelen ser miembros de las asociaciones nacionales de empleadores. Como empleadores, comparten con frecuencia intereses comunes con las empresas no cooperativas en sus relaciones con los empleados y en muchos aspectos de la relación de la organización de los empleadores con los órganos gubernamentales.

Al promover vínculos empresariales entre las cooperativas y otras formas de empresa, las organizaciones de empleadores pueden contribuir al desarrollo del sector privado. Las grandes cooperativas — por ejemplo, el *Crédit Agricole* (Francia), con una cifra de negocios de 32.300 millones de dólares de los Estados Unidos, y el Banco *Norinchukin* (Japón), con 24.600 millones de dólares estadounidenses — son evidentemente unos socios atractivos para todas las formas de empresa. Pero hay otro tipo de cooperativas que pueden ser de particular interés para muchas compañías privadas, puesto que son capaces de llevar a cabo con éxito determinadas operaciones económicas que otros tipos de empresa podrían considerar poco rentables, o que no están bastante estructuradas para llevarlas a cabo. Las cooperativas de ahorro y crédito, por ejemplo, movilizan pequeñas cantidades de ahorros individuales en las zonas rurales (como las asociaciones rurales de crédito de muchas partes del mundo) y suelen depositarlos conjuntamente en los bancos comerciales, así como los ahorros de los empleados y los servicios de préstamo para grupos empresariales muy extensos (por ejemplo, las asociaciones de crédito del personal de *British Airways* y del Banco Mundial). Casi todas las grandes cadenas de supermercados dependen de las cooperativas agrícolas para el suministro de la mayor parte de los productos frescos y de gran calidad que necesitan. Muchos miembros de las organizaciones de empleadores son también socios de cooperativas de comercialización y servicios, aunque no estén registradas en virtud de la legislación nacional cooperativa (por ejemplo: *Inter-flora*, la cooperativa de floristas radicada en Nueva Zelanda, la *Best Western Hotels* para los propietarios independientes de hoteles, la tarjeta de crédito *Visa* y la empresa de cajeros automáticos *Link* para las instituciones financieras). Todas ellas son cooperativas cuyos socios son otras empresas o entidades públicas que se agrupan para aumentar la eficacia y competitividad de sus respectivas organizaciones. Los socios de estas cooperativas han comprendido que uniendo su poder adquisitivo para adquirir bienes y servicios pueden rebajar el costo de sus operaciones. Otros ejemplos de cooperativas con servicios compartidos son *VEDES* y *EDEKA* en Alemania, *Nugget Distributors*

en los Estados Unidos y Les Mousquetaires en Francia. Estas cooperativas fueron fundadas por propietarios independientes de tiendas o de hoteles que querían hacer ahorros de escala y aumentar su poder de negociación por medio de adquisiciones masivas de bienes de consumo o por la organización conjunta de servicios de turismo. Las organizaciones de empleadores, usando su propio derecho, pueden fomentar también la formación de servicio de formación o adquisición de cooperativas con servicios compartidos, según sea el caso.

La cooperativa de limpiabotas de Kampala (Uganda) y las cooperativas de taxis de Australia, Nueva Zelanda, Jamaica, Zimbabwe y muchos otros países son fundamentalmente cooperativas de empresarios. Miles de estas cooperativas de todo el mundo apoyan a las PYME y a los empresarios individuales.

Las organizaciones de empleadores pueden fomentar la formación de cooperativas en el lugar de trabajo con fines específicos, como los ahorros y créditos, las viviendas baratas, la distribución de bienes entre los consumidores, el cuidado de los niños y los seguros de salud. Al ayudar a los trabajadores a organizarse para obtener los servicios que necesitan, las cooperativas no sólo pueden mejorar la calidad de vida de sus empleados sino que también pueden permitir que los empleadores utilicen los recursos que tienen asignados para el suministro de servicios sociales más eficaz y selectivamente. Además, los empleadores pueden construir unos vínculos más fuertes entre sus empleados y la organización empleadora. La promoción de cooperativas en el lugar de trabajo puede ofrecer los medios de aumentar la satisfacción en el empleo y fomentar unas buenas relaciones laborales. Muchos de los tipos de cooperativas antes mencionados pueden ser de especial interés para las empresas que emplean una fuerza de trabajo de gran volumen y con pocas o escasas calificaciones, como en las plantaciones comerciales, las industrias textiles o las compañías mineras. Entre los ejemplos cabe citar las cooperativas de viviendas promovidas por la empresa SOCAPALM (plantaciones de aceite de palma) en el Camerún, la asociación de crédito establecida por los empleados de la mina de diamantes Selebi Phikwe en Botswana, las tiendas cooperativas de consumo que tienen los mineros del carbón de Alemania y los centros de cuidado infantil dirigidos por los trabajadores de los ferrocarriles rusos.

Las organizaciones de empleadores pueden contribuir también a la promoción de cooperativas proporcionando servicios de apoyo en el ámbito de desarrollo de la empresa, como información, educación y formación, consultoría de la dirección y otros servicios relacionados. Las organizaciones de empleadores pueden también ayudar a los microempresarios del sector informal a mejorar su competitividad y rentabilidad (así como a adquirir un reconocimiento formal) a través del establecimiento de cooperativas.

Además, las organizaciones de empleadores pueden participar (junto con las organizaciones de trabajadores y otros grupos de interés) en los consejos de empresa, grupos de trabajo y otras fuerzas establecidas en la esfera central y local para tratar de los asuntos que tengan repercusiones en el sector cooperativo.

5.2. Las organizaciones de trabajadores

Las organizaciones de trabajadores y las cooperativas que adoptan la forma de una mutua han compartido tradicionalmente objetivos y metas comunes, y en ciertos países también una historia común e incluso unas estructuras organizativas relacionadas.

Tanto las organizaciones de trabajadores como esas cooperativas se basan en la autoayuda, la organización democrática, la ayuda mutua y la solidaridad. Abordan los problemas de sus miembros por medio de una acción de grupo. En muchos países europeos, tanto el movimiento sindical como el movimiento cooperativo tuvieron los mismos orígenes en vísperas de los cambios sociales y económicos que trajo consigo la revolución industrial. Sin embargo, las estrategias utilizadas por las organizaciones de trabajadores y por las cooperativas son fundamentalmente distintas: en general, las organizaciones de trabajadores tratan de mejorar el nivel y la calidad de vida de sus miembros por medio de negociaciones, convenios colectivos y defensa ante los abusos, al tiempo que las cooperativas establecen unas empresas conjuntas para obtener unos servicios económicos y sociales comunes, como el suministro de bienes de consumo, ahorros y crédito, y canales de comercialización.

Mediante la promoción de las cooperativas, las organizaciones de empleadores contribuyen al progreso de los intereses generales de sus miembros. Por ejemplo, las cooperativas de consumidores que promueven la venta de productos de buena calidad a precios razonables benefician directamente a las familias de bajos ingresos. Del mismo modo, las cooperativas de viviendas pueden ayudar a suministrar alojamientos de buena calidad a bajo coste. Las cooperativas de ahorro y crédito ayudan a los trabajadores a ahorrar de manera regular y a obtener préstamos a unos tipos de interés razonables. Las cooperativas de seguros, salud y bienestar social benefician todas ellas a los trabajadores y a sus familias.

Un ejemplo significativo de la acción sindical-cooperativa puede verse en Singapur, donde el Congreso Nacional de Sindicatos (NTUC) ha puesto en marcha una importante red de cooperativas, entre las que cabe señalar la cooperativa de consumidores NTUC Fair Price, la cooperativa de seguros de ingresos NTUC, la cooperativa de cuidados de salud NTUC y las cooperativas de guarderías infantiles NTUC. En Kenya, la mayor parte de los sindicatos nacionales apoyan a las cooperativas de ahorros y crédito y han contribuido al establecimiento de la cooperativa nacional de viviendas (National Cooperative Housing Union-NACHU). En Turquía, la federación sindical de mayor volumen (TURK-IS) y sus afiliadas establecieron cooperativas de consumo (YOL-KOOP) y uniones cooperativas de viviendas (KENT-KOOP) en los decenios de 1970 y 1980.

En Filipinas ¹ se estima que hay unas 3.000 cooperativas iniciadas por los sindicatos, entre las cuales cabe citar la LEAD-CO-TUCP, que fue constituida por el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) para mejorar la vida de las familias que habitaban en una comunidad costera deprimida llamada Dagat-dagatan, en Caloocan City. Brinda asistencia a su socios para adquirir lotes de viviendas, legaliza sus suministros de energía eléctrica y sanea el suministro de agua. Otro ejemplo es la cooperativa multiusos Phelps Dodge Philippines (PDP-KBMC), que brinda servicios de cantina y restauración, ahorros, crédito y bienes de consumo por medio de una acción conjunta del sindicato y de la dirección.

Un aspecto difícil de la acción cooperativa que llevan a cabo las organizaciones de trabajadores se presenta en el ámbito de las compras de empresas estatales o privadas en quiebra. En el Reino Unido ², el Centro Cooperativo de Gales fue establecido por el Congreso de Sindicatos de Gales en 1983 para ayudar a los trabajadores a formar nuevas empresas ante los despidos y la privatización. En Filipinas ³, en 1991, se organizó una cooperativa agrícola de los beneficiarios de un programa de reforma agraria (la KASUCO Workers' Agricultural Cooperative Inc., KWACI) que representa las

compras al exterior de los trabajadores de la empresa azucarera, facilitadas por el Congreso Nacional de Sindicatos de la Industria Azucarera de Filipinas (NACUSIP).

En Sudáfrica, el Sindicato Nacional de Mineros (NUM) ha promovido unas 30 cooperativas para los mineros licenciados y jubilados. Actúan en la agricultura, horticultura, fabricación de ladrillos, avicultura, etc. El NUM considera a las cooperativas como un elemento más avanzado dentro de su estrategia general de promoción del empleo ⁴.

Las organizaciones de trabajadores pueden participar financieramente en el establecimiento de empresas cooperativas. En Singapur, los sindicatos son los principales accionistas de las cooperativas de la NTUC. El Congreso de Sindicatos de Ghana (GTUC) ha establecido un fondo, financiado con cargo a las contribuciones de sus afiliados, para la constitución de una cooperativa y otros tipos de empresas por los miembros del sindicato. Otros casos que merecen ser destacados son el movimiento de los trabajadores de Dinamarca, que ha constituido un fondo de financiación cooperativa de los trabajadores, y el Unity Trust Bank, una empresa mixta del Banco Cooperativo y los sindicatos británicos.

Las organizaciones de trabajadores pueden brindar informaciones, asistencia, educación y formación a sus afiliados que deseen constituir cooperativas. Negociar con los empleadores para garantizar los descuentos con destino a las cooperativas de ahorro, crédito o seguros es un servicio muy útil que los sindicatos pueden prestar. Las organizaciones de trabajadores pueden prestar también asistencia a los trabajadores que actúan en el sector informal para establecer y desarrollar sus propias cooperativas como medio de mejorar sus condiciones de trabajo y aumentar sus ingresos.

Como se ha dicho antes, las organizaciones de trabajadores pueden participar, junto con las organizaciones de empleadores y otros grupos de interés, en los consejos de empresa, grupos de trabajo y otros organismos que se establezcan en el plano central y local para tratar las cuestiones que tienen repercusiones en el sector cooperativo.

Podría ser de especial interés para los movimientos cooperativos y las organizaciones sindicales desarrollar conjuntamente estrategias para aumentar los ingresos y fomentar la seguridad en el empleo y la protección social de los trabajadores del sector informal. Ello podría incluir la organización de cooperativas para los trabajadores a domicilio, los vendedores ambulantes y los trabajadores eventuales. En el ámbito de la organización, las cooperativas y los sindicatos podrían emprender la formación conjunta de sus funcionarios elegidos, desarrollar un programa conjunto de formación y de elaboración de materiales para los afiliados y desarrollar unos servicios financieros conjuntos para sus afiliados del tipo de ahorros, préstamos, seguros y pensiones.

5.3. El movimiento cooperativo

La creación de unas condiciones favorables para el desarrollo cooperativo no debiera quedar reducida a un fenómeno interno. El movimiento cooperativo, con sus organizaciones a varios niveles que participan directamente en las actividades económicas, puede influir también en las condiciones de su entorno para beneficio propio. En último término, el éxito de cualquier estrategia o programa de desarrollo cooperativo depende del compromiso, esfuerzos y liderazgo de gran número de sus miembros, directivos, personal y directores que participan directamente en la labor y actividades de la cooperativa.

En el pasado, el primer objetivo de las cooperativas y de los cooperadores consistía básicamente en que sus empresas tuvieran éxito y fuesen capaces de promover los intereses de sus socios. Una vez conseguido este objetivo, el movimiento cooperativo ha influido con frecuencia en las políticas y programas de gobierno. El movimiento cooperativo agrícola del Japón, por ejemplo, ha tenido éxito en contener las amenazas que surgen de unas importaciones agrícolas más liberalizadas, y las cooperativas azucareras de la India han sido actores importantes en la política pública de formulación de la industria azucarera de su país.

El nuevo enfoque para la formulación de una política cooperativa participativa — iniciado por la OIT en su Programa COOPREFORM — ha contribuido mucho a la participación del movimiento cooperativo en las políticas y en la elaboración legislativa. Estos ejemplos muestran que para acelerar el proceso de desarrollo cooperativo, las propias cooperativas tienen que comprometerse activamente antes de recabar ayuda exterior.

No hay que olvidar que los asociados exteriores (gobierno, sindicatos, etc.) con los que tendrán que negociar puede que no sean demasiado entusiastas en relación con los planes encaminados a convertir las cooperativas en poderosas entidades económicas — con lo cual se convertirían también en fuerzas políticas — que quedarían entonces fuera del control gubernamental.

Las sociedades cooperativas primarias pueden traer consigo muchos cambios en su entorno inmediato: innovaciones en la organización, la administración, la adopción de decisiones y la tecnología. Con frecuencia, son las únicas instituciones que cumplen funciones tan importantes como suministrar alimentos a los consumidores o brindar servicios de ahorro y crédito, con lo que pueden convertirse en un contrapeso importante a los monopolios locales, aumentando así la competencia y mejorando la situación de los precios, facilitando además el acceso a un nuevo mercado.

Algunas sociedades secundarias y terciarias, así como las organizaciones coordinadoras de muchos países, se han ido convirtiendo en instituciones fuertes y poderosas (por ejemplo, *Caisses Desjardin* en Canadá, *Raiffeissen-Genossenschaft* en Alemania, las ligas de asociaciones de crédito del Camerún y la asociación nacional de cooperativas agrícolas del Senegal). Estas organizaciones generales coordinadoras están en buena situación para influir en las políticas de desarrollo cooperativo nacional y regional. Si consiguen crear un movimiento cooperativo eficaz, reducen la dependencia del programa de promoción cooperativa patrocinado por el Estado.

6. LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DENTRO DE LAS COOPERATIVAS

6.1. Consideraciones generales

De conformidad con sus propios principios, las cooperativas confían más en la *cooperación* que en la competencia entre ellas. En estos tiempos de cambios políticos y económicos a gran escala, con mercados mundializados, el ámbito de aplicación de este principio alcanza dimensiones nuevas. La cooperación entre las cooperativas no puede quedar restringida a las fronteras nacionales o regionales, sino que tiene que pasar por encima de estas fronteras. Si bien las empresas comerciales suelen seguir la norma de «crecer o hundirse», la respuesta normal de las cooperativas al incremento de la competitividad y a los retos de la mundialización consiste en una integración hori-

zontal y vertical, que permite a las unidades básicas del sistema integrado (las sociedades cooperativas primarias) permanecer como entidades independientes que actúan muy cerca de sus socios, al tiempo que desempeñan unas funciones que pueden ser mejor ejecutadas (o efectuadas a costos más reducidos) por varias cooperativas que trabajen conjuntamente en una empresa común o que deleguen estas funciones en las unidades de mayor nivel del sistema. Esta integración permite a las cooperativas combinar su fuerza como organizaciones localmente enraizadas con las ventajas de las empresas a gran escala.

6.2. *Dos formas de integración*

6.2.1. *La integración horizontal*

La integración horizontal, es decir, la colaboración de las cooperativas que actúan al mismo nivel de organización (por ejemplo, entre las cooperativas primarias o entre sus uniones), puede adoptar diversas formas y grados de intensidad. Puede revestir la forma de un grupo de trabajo *ad hoc*, en el que las cooperativas trabajen conjuntamente para llevar a cabo una tarea o proyecto específicos (por ejemplo, en el caso de varias cooperativas de viviendas que desarrollen una gran parcela de terreno, un consorcio de cooperativas de construcción que concurren a un proyecto demasiado ambicioso para una cooperativa sola), o de empresas u organizaciones conjuntas, en las que varias cooperativas primarias establezcan una filial conjunta para llevar a cabo determinados servicios especiales para ellas (por ejemplo, en el caso de varias cooperativas agrícolas que establezcan conjuntamente un molino, una planta procesadora o un centro de empaquetado; en Israel, el grupo Mashir, cuyo titular y gestor es la empresa de inversiones Hamashbir y cuyas acciones son todas ellas propiedad de Hamashbir Hamerkazi, una sociedad cooperativa que pertenece a unos 600 kibbutzim y moshavim, y se podrían citar además varias cooperativas de viviendas que han formado asociaciones para subvenir a las necesidades de sus miembros más ancianos).

La integración horizontal puede adoptar también la forma de fusión por transferencia, es decir, una o varias cooperativas que transfieren sus operaciones y activos a cooperativas receptoras (con frecuencia para salvar de la quiebra a sociedades débiles) o la fusión por creación de una nueva cooperativa, en la que dos o más cooperativas se funden para reducir costos, para entrar en nuevos ámbitos empresariales o para fortalecer su posición frente a sus competidores.

6.2.2. *La integración vertical*

La integración vertical significa construir un sistema con vínculos por delante y por detrás que consiste en unas unidades básicas (cooperativas primarias) y unidades de mayor nivel (federaciones y uniones) con una unidad dirigente en forma de organización coordinadora en la cumbre. El número de estratos de un sistema integrado depende del volumen y número de las cooperativas primarias, de sus ámbitos de actividad, de sus zonas de operación y — en último término — de la necesidad y del costo. En los sistemas integrados de cooperativas se pueden distinguir dos tipos de organizaciones de alto nivel:

- Organizaciones que tienen una función «de representación» y de liderazgo, en particular cuando actúan como mantenedoras y defensoras de los valores cooperativos, es decir, unas organizaciones que llevan a cabo unos servicios de apoyo no económico tales como la educación y la formación, el asesoramiento y la consultoría, la contabilidad y el procesado de los datos electrónicos, auditorías, asesoramiento, representación de intereses y fomento en general. Tales organizaciones pueden adoptar la forma jurídica de asociaciones, de organizaciones no lucrativas o de sociedades cooperativas, y en algunos países se las llama «federaciones» y en otros «uniones».
- Centros económicos, es decir, centros financiados conjuntamente bajo titularidad y control de las empresas que adoptan la forma jurídica de sociedades o empresas cooperativas que se establecen para mancomunar recursos (producción, ahorros), proceder a compras a gran escala, comercio al por mayor, operaciones de importación y exportación en nombre de las cooperativas afiliadas a nivel primario y secundario, para reducir los costos de las transacciones, para penetrar en nuevos mercados, para beneficiarse de las economías de escala, para construir o contrapestar poderes, para garantizar préstamos o para ponerse de acuerdo para tratos conjuntos de seguros. Por ejemplo, la japonesa Kobe ha establecido la K-net (una red de compras), junto con otras 12 cooperativas del oeste del Japón, con vistas a fortalecer su poder adquisitivo.

Según las circunstancias que prevalezcan en un determinado país, los centros «de representación» y los centros económicos pueden constituir organizaciones separadas (Alemania, Reino Unido) o combinarse en una sola organización (Islandia).

6.3. Características habituales de la integración cooperativa

Si se suscriben los principios cooperativos de la ACI y los valores que subyacen en los mismos, todo ello debería reflejarse también en las estructuras cooperativas integradas. Por lo tanto, la forma ideal de organización debería ser voluntaria, democrática e independiente, es decir, autosuficiente y autónoma. De ahí se sigue el principio de subsidiariedad, que significa que las unidades de base (generalmente las sociedades cooperativas primarias) son la fuente de su fortaleza y la fuerza dominante dentro del sistema (estructura de abajo arriba), y que las unidades de más alto nivel sólo llevan a cabo las funciones que no pueden ser mejor ejecutadas — o a menos costo — por las unidades de nivel inferior. Además, estas unidades de nivel más alto tienen que respetar la autonomía de las unidades de menor nivel, y han de apoyarlas y fomentarlas evitando entrar en competencia con ellas.

Sin embargo, hay que reconocer también que muchas empresas mixtas con participación de las cooperativas adoptan la forma de sociedades por acciones, o empresas filiales de varios tipos. Estas estructuras empresariales suelen estar sometidas al control general de las cooperativas propietarias y, por lo tanto, actúan en la dirección de la estructura de gobierno de propiedad de los socios. Por ejemplo, el Banco Cooperativo del Reino Unido es una filial de la Cooperative Wholesale Society, y la KF (organización central cooperativa de los consumidores de Suecia) mueve varias empresas de titularidad conjunta junto con otras cooperativas de los países escandinavos vecinos y muchas cooperativas agrícolas importantes son propietarias de empresas filiales que manejan servicios de procesamiento de alimentos o están

procesando y distribuyendo productos alimenticios con valor añadido en los mercados de ultramar.

6.4. Cuestiones importantes sobre los sistemas integrados de cooperativas

6.4.1. ¿Sistemas integrados jurídicamente prescritos o libremente formados?

Una cuestión importante es si el número de estratos de la estructura organizativa de los sistemas de cooperativas verticalmente integrados debe ser prescrito por la ley (como se hace en algunos países, por ejemplo Côte d'Ivoire, Mauricio y Nigeria). Estas disposiciones están en contradicción con los principios generales cooperativos, y generalmente tienen el efecto de imponer estructuras sobre las cooperativas sin tener en cuenta las necesidades corrientes ni su buena disposición y capacidad para financiar tales estructuras. Sería mejor solución dar a estas cooperativas el derecho de federarse y de escoger la estructura vertical más conveniente en virtud de las condiciones prevalentes en los planos económico, social y político, con la posibilidad de ajustarlas a la evolución de las circunstancias.

¿Afiliação voluntaria u obligatoria?

Según los principios cooperativos internacionales, no hay duda de que la afiliación a los sistemas cooperativos integrados debería ser voluntaria. Sin embargo, en muchos países la legislación cooperativa prescribe que cada cooperativa registrada tiene que estar afiliada a una federación, unión u organización coordinadora cooperativa. La afiliación obligatoria de las sociedades secundarias era la norma en los países comunistas, en los que esta norma fue derogada en la transición a la economía de mercado. Puede encontrarse todavía en ciertos países en desarrollo y en algunos países industrializados, en donde se argumenta que las sociedades primarias que trabajan aisladas tienen pocas probabilidades de éxito, y que la afiliación a un sistema cooperativo integrado resulta fundamental para el adecuado desarrollo de las cooperativas primarias. En Alemania, la afiliación a una federación cooperativa de auditoría se ha convertido en un requisito legal para el registro de una sociedad cooperativa. Combinada con la obligación reglamentaria de una auditoría anual o bianual y con el derecho exclusivo de las federaciones de auditoría de llevar a cabo tales auditorías, cada cooperativa registrada no sólo está obligada a unirse al sistema integrado cuando escoge esta forma jurídica, sino que también está sometida a una auditoría general cooperativa (incluyendo una auditoría de eficacia) y a un asesoramiento por el cual se cobran importantes honorarios de auditoría. En Alemania, este acuerdo se considera muy útil para el éxito del movimiento cooperativo.

Otros medios para llevar a cabo importantes sistemas integrados, aunque sin afiliación obligatoria, consisten en el establecimiento de un fondo central cooperativo al que cada sociedad cooperativa registrada tiene que contribuir con un porcentaje determinado de su excedente anual neto y usar este fondo central para financiar las operaciones de la organización coordinadora cooperativa (como ocurre en Malta y Singapur).

¿Una o varias organizaciones coordinadoras nacionales?

Otra cuestión importante en relación con los sistemas integrados de cooperativas es si debería haber una o varias organizaciones coordinadoras nacionales en un solo país. Si se prescribe la existencia de una sola organización coordinadora de las cooperativas, y su objeto se formula en la legislación cooperativa (como ocurre en Indonesia, Tailandia y Singapur), hay el peligro de que esta coordinadora se convierta en un mecanismo burocrático en lugar de ser una organización dinámica de fomento, propagando nuevas ideas y tecnologías entre las organizaciones afiliadas y representando los intereses del movimiento cooperativo ante el gobierno y el público en general. Este peligro es todavía mayor cuando las organizaciones nacionales coordinadoras legalmente prescritas no son financiadas por sus afiliados (porque no pueden o no quieren pagar las cotizaciones y honorarios requeridos), pero dependen de las subvenciones del gobierno o de los donantes extranjeros.

Según el concepto de cooperación, debería bastar con dar a las sociedades cooperativas el derecho a federarse y dejarlas en las distintas ramas del movimiento cooperativo nacional, tanto si tienen una o más organizaciones coordinadoras (como ocurre en Filipinas y en la mayor parte de los países de Europa). Donde existen varias organizaciones coordinadoras a escala nacional, ello no excluye las actividades conjuntas como la representación de intereses ante el gobierno en cuestiones que afecten a todas las cooperativas (legislación, impuestos, política económica). Esto puede hacerse formando un comité *ad hoc*, una comisión permanente con presidencia rotatoria bianual de una organización coordinadora a otra (como ocurre en la Freier Ausschluß der deutschen Genossenschaftsverbände en Alemania) o una pequeña organización conjunta con un mínimo de personal (como la GNC en Francia).

6.5. Relaciones entre el gobierno y los sistemas integrados de cooperativas

6.5.1. Países industrializados

En los países industrializados, las cooperativas tienen una larga tradición como organizaciones privadas y autónomas de autoayuda. Todas las organizaciones empresariales, incluidas las cooperativas, han reaccionado ante la creciente presión competitiva del mercado mundializado por medio de fusiones. Aunque esta estrategia parece haber tenido mucho éxito en el caso de las cooperativas agrícolas, de las cooperativas de vendedores al por menor y de los bancos cooperativos, algunos grandes sistemas de cooperativas de consumo se han hundido en Austria, Francia, Bélgica y los Países Bajos en los últimos dos decenios, y en 1998 la mayor cooperativa de consumo de Alemania (Coop Dortmund-Kassel eG) tuvo que disolverse.

La influencia del gobierno en las federaciones, uniones y coordinadoras cooperativas suele estar restringida a establecer normas generales para sus operaciones, sobre todo en el ámbito de la legislación cooperativa, el derecho de asociaciones y las leyes que regulan la competitividad.

Allí donde el Gobierno fomenta las cooperativas por sus aportaciones al desarrollo económico y social, tienen que crearse organizaciones especiales en las que el gobierno y las cooperativas colaboren como asociados para conseguir unos objetivos acordados en común (por ejemplo, IDES y FIDES en Francia, y CDA en el Reino Unido).

Como representantes que son del movimiento cooperativo, las organizaciones generales coordinadoras suelen asociarse a la formulación de las políticas y de las leyes que se refieren a las cooperativas. Esto se hace dándoles voz en los organismos consultivos (por ejemplo, en la Comisión Económica y Social de la Unión Europea) o estableciendo un consejo cooperativo nacional con participación del gobierno y del movimiento (por ejemplo, en Bélgica y Francia).

Los sistemas integrados de banca cooperativa están sometidos a condiciones especiales porque la ley exige que cada banco cooperativo cumpla las normas de capital social, liquidez y garantías de depósito, así como de controles cautelares. Dentro de la Unión Europea, hay que cumplir una normativa muy estricta. Los bancos cooperativos de los Estados miembros de la Unión Europea han reaccionado a este reto de varios modos. Mientras los bancos cooperativos primarios de Alemania respondían a estos requisitos por el camino de las fusiones, convirtiendo los antiguos pequeños bancos Raiffeisen y los bancos populares urbanos en bancos regionales en los Países Bajos, el RABOBANK ha establecido un grupo bancario cooperativo que está integrado por bancos locales cooperativos con cierto grado de autonomía pero que está bajo la dirección y control cautelar del RABOBANK nacional. En Francia hay distintos grupos de bancos cooperativos; el sistema integrado que ha construido el *Crédit Mutuel* consiste en tres niveles: unas cooperativas locales bajo el control cautelar de las federaciones regionales que, a su vez, son miembros de la confederación nacional.

Para evitar una influencia injustificada del gobierno en el desarrollo cooperativo, la naturaleza de las responsabilidades del gobierno ante las cooperativas, los derechos cooperativos de autonomía y autorreglamentación y el principio de la no discriminación suelen quedar formulados ya sea en la Constitución, en la legislación cooperativa o en las declaraciones sobre las políticas a seguir en las que se basa la legislación cooperativa.

6.5.2. Países en transición

En los países en transición de Europa central y oriental, la cuestión de las relaciones del gobierno con los sistemas cooperativos integrados y las organizaciones coordinadoras tiene una importancia muy especial. En los tiempos del régimen comunista, las organizaciones coordinadoras, las federaciones y las uniones estaban muy politizadas y sometidas a un estricto control gubernamental. Las estructuras de integración vertical estaban prescritas por la ley o por los reglamentos modelo, y la mayor parte de las funciones económicas de las uniones y federaciones cooperativas — así como de las organizaciones primarias — se gestionaba para responder a los objetivos de la planificación central. La intensa influencia del partido político en el poder y del Estado en general se hacía especialmente evidente en la selección del personal y en la dirección de las federaciones, uniones y coordinadoras cooperativas; para poder actuar como presidentes, directores y gestores de las organizaciones cooperativas generalmente tenían que ser funcionarios del partido (centralismo democrático). Las aptitudes empresariales de una economía centralmente planificada eran distintas de las que se requieren en la economía de mercado.

Con el colapso de los regímenes comunistas y de sus economías centralmente planificadas, los colectivos comunistas y las cooperativas de consumo y vivienda — consideradas hasta entonces como organizaciones políticas de masas — tuvieron que transformarse en cooperativas autónomas de una economía de mercado u optar por

desaparecer. Tuvieron que encontrarse los caminos para reestructurar las burocracias políticas de los sistemas cooperativos verticales, de arriba abajo, para pasar a ser estructuras de apoyo representativo y democráticamente controlado dirigidas a las necesidades de las nuevas cooperativas primarias transformadas dentro de una economía liberalizada y en competencia con las empresas comerciales emergentes.

Mientras que en Polonia todas las federaciones y uniones (a excepción de las organizaciones coordinadoras) fueron disueltas por ley y liquidadas para dejar paso a las nuevas estructuras democráticamente controladas, otros países trataron de transformar las estructuras planificadas establecidas en los tiempos del comunismo en otras estructuras autónomas y orientadas a las necesidades y al mercado, capaces de promover y representar las nuevas formas o a las antiguas cooperativas transformadas.

En todos los casos las cuestiones fundamentales son:

- fortalecer las cooperativas primarias, de modo que puedan establecer y financiar sus propias federaciones y uniones como condición previa para controlarlas;
- hacer que los miembros, representantes elegidos, empleados y directivos de todos los niveles sean conscientes de los nuevos retos que las cooperativas autónomas tienen que afrontar en una economía de mercado;
- dar a los empleados y a los directores de las cooperativas primarias, así como de las uniones, federaciones y coordinadoras, la oportunidad de adquirir aptitudes empresariales y de dirección que se necesitan para hacer que las cooperativas tengan éxito en el nuevo entorno.

El desarrollo de unos sistemas cooperativos integrados se verá influido por la voluntad de los gobiernos de crear unas condiciones favorables para las operaciones de las federaciones, uniones y coordinadoras cooperativas independientes, para que actúen en pie de igualdad con las empresas u otras entidades comerciales en vez de ignorar y discriminar a las cooperativas.

6.5.3. Países en desarrollo

En los países en desarrollo con un pasado colonial, las federaciones, uniones y coordinadoras cooperativas, cuando estaban permitidas, estaban bajo estricto control gubernamental. En muchos países había pocos incentivos, y a veces no había razón alguna para formar o ingresar en las federaciones o uniones cooperativas porque el suministro de insumos, el procesamiento y la comercialización del producto, la distribución de los préstamos y la formación de los empleados estaban en manos de organizaciones públicas, paraestatales o comerciales. En presencia de poderosos competidores (que a veces disponían de posiciones monopolísticas) y de unas disposiciones reglamentarias del gobierno discriminatorias contra las cooperativas (por ejemplo, en las exportaciones de café de Côte d'Ivoire), las oportunidades de las cooperativas para tener éxito con sus propios servicios centralizados eran remotas.

Además, los servicios prestados en los países industrializados por las federaciones o uniones cooperativas, del tipo de auditorías, asesoramiento y representación de intereses, eran o son todavía efectuados gratuitamente por departamentos gubernamentales (como en Malasia y Tailandia), de modo que no queda espacio para que las cooperativas organicen sus propios servicios, que tendrían que ser financiados por cobro de servicios y honorarios. En virtud de los programas de ajuste estructural y de los esfuerzos por reducir el papel del gobierno en los asuntos económicos, hay un apartamiento

gradual de los gobiernos de los asuntos internos del movimiento cooperativo. En ciertos países (por ejemplo, en Senegal) los servicios del Gobierno para promover y supervisar las cooperativas fueron disueltos y algunas organizaciones primarias de autoayuda establecieron sus propias organizaciones coordinadoras con el apoyo de organizaciones no gubernamentales nacional e internacionales. En Níger, por ejemplo, la organización coordinadora nacional fue abolida y las cooperativas rurales de ámbito local establecieron sus propios centros de servicio con el apoyo del Gobierno y de algunos asociados para el desarrollo extranjeros, entre ellos el PNUD y la OIT. En otros países se mantuvo un mínimo de servicios del gobierno para las funciones puramente reglamentarias, mientras que la labor de promover las cooperativas primarias fue transferida a una nueva organización paraestatal (como la ANADER de Côte d'Ivoire). En Indonesia, donde las uniones regionales y la organización nacional de cooperativas de desarrollo de los poblados (KUD) están subvencionadas por el Gobierno, los agricultores han empezado en los últimos años a establecer sus propias cooperativas siguiendo principios democráticos como alternativa a las KUD, aunque no han establecido todavía ninguna organización regional o nacional.

Aunque en ciertos países las cooperativas, que se han beneficiado durante decenios de unos servicios gratuitos del gobierno, se sienten abandonadas cuando el gobierno deja gradualmente de participar, en la mayor parte de los países las cooperativas han aprovechado la ocasión para construir sus propias estructuras verticales y establecer unos sistemas integrados independientes, autofinanciados y controlados por los socios. La Unión Cooperativa de Plantadores de Kenya (Kenya Planters Cooperative Union) constituye un buen ejemplo de organización coordinadora fuerte que representa las cooperativas de cultivadores de café y que desempeña un papel dominante en la industria nacional del café. En Africa occidental, hay planes apoyados por la Oficina Regional de la ACI para establecer un servicio de intercambio cooperativo de productos agrícolas. En la República Unida de Tanzania, inspirándose en el espíritu de promover las empresas privadas tras años de control estatal, las asociaciones que se basan en las plantaciones están evolucionando en el sentido de verdaderas industrias de plantación (por ejemplo, asociaciones para el café, el algodón, el tabaco y las nueces de anacardo).

Durante muchos años, grandes sumas de ayuda económica al desarrollo se utilizaron para fortalecer las federaciones, uniones y coordinadoras cooperativas. El éxito de tales esfuerzos suele durar poco tiempo, a menos que se hayan encaminado deliberadamente a un proceso a largo plazo para construir unas cooperativas primarias fuertes y sostenibles a nivel de base, sobre todo por medio de la educación de los miembros, de la formación para el liderazgo y del desarrollo del personal. Con frecuencia, los centros de servicios cooperativos financiados desde el exterior funcionan bien mientras pueden disponer de fondos exteriores, pero se colapsan cuando pasan a organizaciones del movimiento cooperativo que no son capaces de subvenir a sus importantes costos de mantenimiento operativo. Al mismo tiempo, los donantes exteriores, al patrocinar estos centros de servicios cooperativos, reducen la urgencia de las cooperativas primarias y de sus federaciones y uniones para movilizar sus propios fondos y establecer unas estructuras cooperativas verticales y autofinanciadas, y sirven como excusa para posponer tales medidas.

En un curso práctico de la OIT celebrado en Asia se llegó a la conclusión de que la presente capacidad de muchas organizaciones coordinadoras cooperativas de la región no era adecuada para responder a los retos del nuevo entorno, a pesar del importante papel que habían desempeñado hasta ahora. Su estructura organizativa, sus pautas de

personal, sus sistemas de gestión, actividades y operaciones habían sido diseñados para adaptarse a unos sistemas cooperativos patrocinados y controlados por el Estado. Como estas organizaciones coordinadoras cooperativas ahora tienen que funcionar como representantes y promotoras de unas cooperativas autónomas, basadas en los socios y controladas por ellos, tienen que reestructurarse y reorientarse y buscar métodos para conseguir una financiación suficiente que las haga independientes de los subsidios gubernamentales.

Se han desarrollado diversos modelos para financiar los servicios de apoyo dentro de un sistema cooperativo integrado:

- la asociación público/privada o donante/cooperativa con una financiación adecuada pagada por el asociado público o por el donante en proporción con los fondos reunidos por las organizaciones cooperativas por medio de cobros, honorarios y cotizaciones;
- modelos centrales de financiación en que cada cooperativa registrada ha de contribuir con un determinado porcentaje de su excedente anual a un fondo central que fomenta el desarrollo cooperativo, la educación y la formación cooperativas (como ocurre en Malasia) o para financiar las operaciones de una organización coordinadora cooperativa (como en Malta y Singapur);
- la autofinanciación por actividades generadoras de ingresos (por ejemplo, la ANGKASA de Malasia, con su sistema de descuentos para adquisiciones a crédito por parte de las cooperativas de consumo);
- una fundación encaminada a neutralizar las contribuciones gubernamentales y de los donantes, y brindar una base financiera fiable y duradera para el personal de una cooperativa o de una organización coordinadora, centro de servicios o instituto de investigación.

Sin embargo, muchas federaciones, uniones y coordinadoras cooperativas siguen dependiendo de las subvenciones del Estado para sobrevivir (por ejemplo, el Consejo de Cooperativas de Ghana y la EKOPIN de Indonesia).

7. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

7.1. Introducción

Desde sus comienzos, las cooperativas han estado buscando maneras para crear estructuras verticales y horizontales que faciliten y mejoren la cooperación. Demostrar solidaridad y compañerismo por medio de la cooperación es un elemento indisociable, pues, del movimiento cooperativo, tal como se expresa en los principios universalmente adoptados del movimiento cooperativo internacional. El sexto principio se refiere explícitamente a la cooperación entre las cooperativas:

Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

Aunque la cooperación internacional entre las empresas cooperativas empezó en Europa ya en el decenio de 1860, en el entorno mundializado de hoy en día la cooperación es aún más pertinente cuando se considera el amplio ámbito geográfico de las

cooperativas, su fuerza en términos de cuotas de mercado en muchos países y su amplia afiliación en todo el mundo.

Las organizaciones internacionales que tratan con las cooperativas en todo el mundo pueden agruparse en cuatro categorías principales: estructuras internacionales creadas por las cooperativas, organismos internacionales que promueven las cooperativas para el mejor servicio de sus grupos beneficiarios o de sus socios, organizaciones nacionales que promueven internacionalmente las cooperativas y redes con una afiliación heterogénea de cooperadores, cooperativas, organizaciones promotoras e instituciones ⁵.

7.2. Estructuras cooperativas internacionales

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), creada por las cooperativas en 1895, es la organización coordinadora del movimiento cooperativo. La ACI reúne, representa y sirve a sus miembros, que incluyen las organizaciones cooperativas nacionales e internacionales en numerosos sectores económicos que van desde la agricultura a la banca, la energía y la industria, y desde los seguros a la pesca, las viviendas, el turismo y las cooperativas de consumo. En total, la ACI tiene más de 230 organizaciones miembros de más de 100 países distintos que representan a más de 730 millones de individuos en todo el mundo.

El principal objetivo de la ACI es promover y fortalecer las cooperativas autónomas en todo el mundo. Mediante sus actividades internacionales, regionales y nacionales, la ACI también procura alentar y defender los valores y principios del cooperativismo, estimular relaciones mutuamente provechosas entre sus organizaciones, de carácter económico o de otra índole, así como favorecer el progreso económico y social de sus afiliados y de sus comunidades.

La ACI organiza reuniones sectoriales internacionales y regionales de manera regular que permiten a sus miembros intercambiar experiencias e información. La recopilación y difusión de información, recursos y estadísticas sobre todos los aspectos del desarrollo cooperativo constituye también una función importante de la ACI. La sede de Ginebra tiene un centro de documentación, edita publicaciones y periódicos sobre temas especializados y mantiene un sitio en Internet con una información muy extensa, así como toda clase de datos y vínculos con otros sitios relacionados con las cooperativas ⁶.

Las Oficinas Regionales de la ACI en África, Asia y América Latina fueron establecidas en el decenio de 1960 como parte de los programas de asistencia técnica al Sur, fundados principalmente por los movimientos cooperativos del Norte. En 1993, la ACI descentralizó sus estructuras organizativas y se constituyeron unas asambleas regionales autónomas formadas por cooperativas nacionales y regionales en tres regiones.

Actualmente, las Oficinas Regionales de la ACI se basan menos en los donantes y funcionan más como redes regionales de cooperativas que facilitan la asistencia económica y técnica entre sus miembros. En la región de Asia, por ejemplo, los principales asociados a los programas de desarrollo cooperativo son los propios movimientos cooperativos de la región, es decir, del Japón, Singapur, Corea e India.

Las Oficinas Regionales de la ACI tratan también de cuestiones políticas en relación con las cooperativas a escala nacional y regional. Por ejemplo, las Oficinas Regionales de África y Asia organizan periódicamente conferencias regionales ministeriales, que reúnen a los ministros del gobierno y a los decisores interesados en

las cooperativas. En marzo de 1997 se celebró en Tailandia la cuarta conferencia regional de este tipo para Asia y el Pacífico. El tema de esta conferencia fue la función de las cooperativas en un medio ambiente socioeconómico cambiante. En las conclusiones y recomendaciones, los delegados de 22 países distintos de la región identificaron los ámbitos en los que podría ser revisada la política para facultar a las cooperativas a ser más competitivas. En 1999, se celebrarán conferencias ministeriales para África y Asia, Swazilandia y China, respectivamente.

La ACI, como organización no comercial que es, no desempeña un papel importante en las transacciones directas entre las cooperativas. Sin embargo, puede apoyar los vínculos económicos y técnicos entre sus organizaciones especializadas, y así intercambiar datos e información sobre las cooperativas, la información del mercado, la tecnología, las normas de producto y las reglas y reglamentos que regulan las empresas cooperativas, etc., así como el personal cooperativo y las ideas y materiales de formación. Se han establecido organizaciones especializadas de la ACI en los ámbitos sectoriales de la agricultura, industria, artesanía, servicios, consumo, pesquerías, viviendas, banca, seguros, turismo, comercio distributivo, salud y energía. La ACI ha establecido también unos comités especializados que tratan de materias específicas pertinentes a todo el movimiento mundial de cooperativas, como la investigación, las comunicaciones, las cuestiones relativas a la igualdad de género y al desarrollo de los recursos humanos.

A continuación se describen cuatro organizaciones especializadas de la ACI: la Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos (ICMIF), la Asociación Bancaria Cooperativa Internacional (ICBA), el Comité Internacional de Cooperativas Industriales, Artesanales y de Servicio (CICOPA) y la Organización Internacional para el Comercio Distributivo Cooperativo entre Consumidores (INTERCOOP).

La ICMIF

La ICMIF fue fundada en 1922 y representa actualmente a más de 240 cooperativas y sociedades de seguros mutuos que pertenecen a 100 organizaciones afiliadas de 61 países. La ICMIF incluye un programa de desarrollo que ayuda a los movimientos cooperativos y sindicales a desarrollar servicios cooperativos de seguros, particularmente en los países en desarrollo. Cuenta asimismo con un servicio de reaseguro que permite a las sociedades cooperativas de seguro distribuidas en todo el mundo intercambiar servicios de reaseguro. El tercer organismo de apoyo de la ICMIF, la Allnations Inc., se dedica sobre todo a ayudar a obtener las garantías de préstamo requeridas por las cooperativas de seguro recién creadas; sin embargo, actualmente éste está adquiriendo un papel más activo en materia de asistencia a las sociedades cooperativas de seguro.

La ICBA

La ICBA fue creada en 1992 por los bancos cooperativos nacionales y las organizaciones financieras con el objetivo de intercambiar información; promover la cooperación entre bancos cooperativos; fomentar el desarrollo de nuevos bancos cooperativos mediante el asesoramiento y la asistencia, y estudiar e investigar los temas de interés común, por ejemplo: formación de capitales, la aplicación de los valores cooperativos en los bancos, etc.

La ICBA cuenta con 68 organizaciones miembros de 40 países de todo el mundo. El Comité Central Bancario de la ICBA mantiene estrechos contactos con la Asociación de Bancos Cooperativos Europeos de Bruselas, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) y la Unión Internacional Raiffeisen (IRU) que se menciona más adelante.

El CICOPA

Los miembros del CICOPA son cooperativas de producción de diferentes sectores: construcción, producción industrial, servicios generales, transporte, actividades industriales, artesanía, salud y atención social. A raíz de la reciente transformación de la economía mundial, el número de cooperativas de productores ha aumentado, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Actualmente, el CICOPA agrupa a más de 79 centrales cooperativas de 57 países. En 1975, el CICOPA estimó que existían en todo el mundo unas 44.000 cooperativas de producción con unos 6 millones de socios individuales. Esta cifra se incrementó mucho en los últimos veinte años, llegando hasta 50 millones de socios/trabajadores, comprendidas las sociedades cooperativas y otras formas de empresas asociativas como las promovidas por los Employee Stock Ownership Plans (ESOP) en Estados Unidos o el Industrial Common Ownership Movemen (ICOM) en el Reino Unido y las sociedades anónimas laborales en España. El nuevo ímpetu que ha recibido el movimiento ha sido resultado de la privatización de determinadas economías, como la de China, donde, por ejemplo, las empresas públicas están siendo convertidas en cooperativas de trabajadores.

El CICOPA tiene por objetivo establecer lazos comerciales y de otros tipos entre las cooperativas de producción mediante el intercambio de bienes y servicios, capacitar y formar especialmente a los directivos, intercambiar experiencias, estudiar cuestiones de particular interés para las cooperativas de producción en todos los países y difundir recomendaciones destinadas a la solución de los problemas cooperativos en el sector industrial.

La INTERCOOP

La INTERCOOP fue creada en 1971 y es una asociación de diez federaciones nacionales de consumidores de nueve países (Finlandia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Noruega, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido). La INTERCOOP tiene por objetivo general fomentar la cooperación económica entre sus miembros y, por lo tanto, aumentar el poder competitivo del movimiento cooperativo de consumidores, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales. Las principales actividades de la INTERCOOP son el intercambio de experiencia e información entre las organizaciones miembros minoristas. Por esta razón han creado varios grupos de trabajo específicos que atienden estas cuestiones. Además, la INTERCOOP organiza un programa educativo de desarrollo de la dirección para los altos directivos de las organizaciones afiliadas. Junto con las 2.200 sociedades minoristas cooperativas afiliadas, las organizaciones minoristas de miembros de la INTERCOOP constituyen una fuerza económica como grupo comercial que ejerce una influencia significativa en los mercados nacionales e internacionales. En 1995, los miembros de la INTERCOOP registraron unas ventas al por menor que superaban los 56.000 millones de ecus, con más de 22.000 productos minoristas.

El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) es otra organización internacional establecida como cuarto nivel del movimiento de asociaciones de crédito en 1971. Los miembros del WOCCU incluyen las asociaciones de crédito regionales y nacionales de todo el mundo y varias asociaciones cooperativas y organizaciones de negocios y servicios. El WOCCU tiene por objetivo ayudar a sus miembros a organizar, ampliar, mejorar e integrar las asociaciones de crédito y las instituciones relacionadas como instrumentos efectivos de desarrollo económico y social de la gente. En 1991, el WOCCU representaba a 85 movimientos nacionales de asociaciones de crédito, con cerca de 90 millones de miembros de las asociaciones de crédito.

El WOCCU sirve como foro para el intercambio de ideas e información, brinda servicios a sus miembros, promueve el desarrollo de la asociación y del crecimiento y representa los intereses de sus miembros, y extiende los servicios financieros cooperativos a las zonas en las que la gente necesita y recaba estos servicios.

El WOCCU coordina también reuniones periódicas para hacer frente a la evolución de las funciones y necesidades de los ahorros en todo el mundo y el movimiento de asociaciones de crédito, y representa al movimiento de asociaciones de crédito ante los organismos nacionales e internacionales. El International Credit Union Forum, que se celebra cada tres años, reúne a la gente de todo el mundo para discutir temas y tendencias importantes y para intercambiar informaciones e ideas. El WOCCU brinda servicios técnicos y de desarrollo que comprenden el diseño y aplicación de programas a largo plazo para el desarrollo institucional, la asistencia técnica a corto plazo y los proyectos y formación, así como la asistencia para movilizar recursos humanos y financieros. El WOCCU tiene actualmente proyectos de desarrollo de las asociaciones de crédito a largo plazo en África, Asia, el Caribe, América central y meridional y Europa central y oriental.

La asistencia internacional se brinda actualmente de manera directa por parte de los movimientos de asociaciones de crédito, con frecuencia en colaboración con los programas del gobierno. Australia, Canadá (tanto anglófono como francófono), Francia, Alemania, Irlanda, República de Corea y Estados Unidos son los más activos en asistencia internacional.

La Unión Internacional Raiffeisen (IRU) se estableció en 1968 para coincidir con el 150.^o aniversario del movimiento Raiffeisen. La IRU no quiso entrar en competición con las organizaciones internacionales de cooperativas ya existentes, sino que prefirió limitar su misión a propagar las ideas de F. W. Raiffeisen ⁷ y facilitar el intercambio de ideas y experiencias de las cooperativas que se adhieran a su filosofía y principios. La IRU mantiene relaciones con otras organizaciones cooperativas internacionales y con organismos intergubernamentales que promueven las cooperativas, pero no ha asumido ningún desarrollo ni actividad económica. El objetivo de la IRU es representar al movimiento internacional Raiffeisen ante el público en general, brindar información y documentación a sus miembros y facilitar el intercambio de experiencias. Los movimientos Raiffeisen de ámbito nacional, pero a escala internacional de 44 países, forman los mandantes de la IRU.

Estructuras cooperativas internacionales que operan regionalmente: estrechamente vinculadas con las estructuras antes mencionadas, que operan mundialmente, existen también cierto número de estructuras cooperativas creadas por cooperativas y que operan en el ámbito regional. Estas asociaciones de cooperativas funcionan sobre todo como organizaciones de presión pero están también en situación de facilitar actividades económicas intrarregionales.

Entre las más notables de estas estructuras cabe señalar nueve grupos de presión cooperativos de la Unión Europea, que representan a los siguientes sectores: agricultura, banca, seguros, productos farmacéuticos, viviendas, turismo, comercio, consumo y cooperativas de trabajadores.

Representando a las cooperativas conjuntas de producción y de trabajadores, está el Comité Europeo de Cooperativas de Producción y de Trabajo Asociado (CECOP), fundado en 1979. El CECOP agrupa a 40.000 sociedades cooperativas y a unos 900.000 miembros ⁸, y facilita un enlace permanente entre sus miembros coordinando y apoyando sus proyectos.

Otro grupo cooperativo de la Unión Europea es Euro Coop, que fue fundado en 1957 y ofrece su experiencia técnica a las instituciones europeas para la promoción de los intereses de los consumidores. Una parte importante de las actividades de Euro Coop consiste en la representación de los consumidores ante los numerosos comités consultivos establecidos por la Comisión Europea, como el Comité de Comercio y Distribución, el Comité Coordinador de las asociaciones cooperativas europeas, el Comité Consultivo de las Cooperativas, sociedades mutuas, asociaciones y fundaciones, y el Comité de los Consumidores.

Dentro del movimiento cooperativo de crédito también se han creado confederaciones regionales afiliadas al WOCCU. Entre estas confederaciones cabe citar la Asociación de Confederaciones Asiáticas de Uniones de Crédito (ACCU) en la región de Asia y el Pacífico, la Confederación de Asociaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Africa (ACCOSCA), la Confederación Caribeña de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CCCU) y la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) en América Latina. También en América Latina, la Organización de las Cooperativas de América (OCA) y la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) unen a los movimientos cooperativos nacionales que representan todos los tipos de empresas cooperativas en sus respectivos países.

En otros casos las organizaciones nacionales representativas establecidas por las empresas cooperativas en determinados sectores, o incluso en determinados tipos, han establecido también sus organizaciones de representación y servicio a escala nacional. La Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT) es uno de estos casos.

En las regiones de Africa y de Asia y el Pacífico, estos tipos de organizaciones están menos desarrolladas. En Asia occidental y en el norte de Africa, los movimientos cooperativos generales en el ámbito nacional están vinculados con la Unión Cooperativa Panárabe. En Asia y el Pacífico, se ha formado una organización cooperativa subregional por parte de las organizaciones generales y nacionales en la subregión de los países de la ASEAN (Asia sudoriental). En los países de la SAARC (Asia meridional) se ha explorado la posibilidad de establecer una organización subregional similar. No hay tales organizaciones cooperativas de orden general en el resto de Africa o en Asia oriental y el Pacífico, aunque existen redes internacionales que incluyen cooperativas e instituciones que fomentan las cooperativas.

7.3. Las estructuras internacionales que fomentan el desarrollo de las cooperativas

Una segunda categoría de estructuras internacionales que tratan con las cooperativas y apoyan el desarrollo de las mismas está formada por las estructuras intergubernamentales y no gubernamentales que no han sido creadas por las propias

cooperativas. Estas incluyen, por una parte, las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas, la Unión Europea y las instituciones de préstamo, y por parte no gubernamental, a las estructuras del tipo de la Federación Internacional de Productores Agrícolas (IFAP), la Organización Afro-Asiática para la Reconstrucción Rural (AARRO), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y otros sindicatos. Estas organizaciones internacionales promueven el desarrollo cooperativo como medio de subvenir las necesidades y mejorar las condiciones socioeconómicas de sus mandantes o grupos beneficiarios especialmente en los países en desarrollo.

En el sistema de las Naciones Unidas ⁹ no existen estructuras independientes que se dirijan únicamente al servicio de las cooperativas, pero la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Departamento de las Naciones Unidas para la Coordinación de Políticas y el Desarrollo Sostenible, así como varias organizaciones especializadas como la FAO y la OIT, han estado trabajando con las cooperativas durante muchos años y han establecido unidades especializadas que tratan del desarrollo de las cooperativas.

En la OIT, ya en 1920, se estableció una sección especial para las cooperativas. Actualmente, el Servicio de Cooperativas es responsable de un amplio programa de actividades dirigidas a promover el desarrollo de las cooperativas. Estas actividades comprenden el suministro de servicios consultivos, la investigación y las publicaciones, las reuniones internacionales, el trabajo en redes y la coordinación regional e interregional de los programas y proyectos de cooperación técnica. Entre los programas internacionales del Servicio está COOPREFORM, centrado en la reforma de la legislación cooperativa; COOPNET, que trata del desarrollo y gestión de los recursos humanos en el plano cooperativo, y de establecer un trabajo en redes con las organizaciones e instituciones cooperativas, así como INDISCO, que asiste a las comunidades indígenas y tribales para que lleguen a ser autosuficientes.

El Departamento de las Naciones Unidas para la Coordinación de las Políticas y el Desarrollo Sostenible cuenta con un centro de coordinación para las cooperativas. Una de las funciones de este Departamento es prestar atención a los organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como a las organizaciones intergubernamentales, cuando las operaciones empresariales de las cooperativas en sus ámbitos de responsabilidad lo requieran. Cada dos años, el Departamento prepara un informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Asamblea General sobre las cooperativas, en colaboración con el Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC).

Desde el decenio de 1950, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ECOSOC han ido adoptando resoluciones y recomendaciones sobre las cooperativas. Ejemplo de ello es la resolución A/RES/51/58, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1996, por la que se exhorta a los gobiernos, a las organizaciones internacionales pertinentes y a los organismos especializados a que, en colaboración con las organizaciones nacionales e internacionales de cooperativas, presten la debida atención al papel, contribución y posibilidades que tienen las cooperativas de contribuir a la consecución de los objetivos del desarrollo social y económico, y para promover y facilitar el crecimiento y desarrollo de las cooperativas. La resolución alienta además a los gobiernos a que mantengan en examen las disposiciones jurídicas y administrativas que rigen las actividades de las cooperativas con miras a garantizar un entorno propicio para las cooperativas. En la resolución se pide también al Secretario General de las Naciones Unidas que siga prestando apoyo a las metas y objetivos del movimiento cooperativista y que, en colaboración con el COPAC, estudie la con-

veniencia y viabilidad de preparar directrices de las Naciones Unidas encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas (véase más adelante).

Este año, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales analizaba las iniciativas de los gobiernos en el sentido de facilitar las disposiciones jurídicas y administrativas que regulen las actividades de las cooperativas y que les brinden un entorno favorable, de modo que puedan contribuir a los objetivos del desarrollo nacional y responder a las necesidades humanas fundamentales. Según el informe, en los últimos años se han introducido cambios en el marco jurídico y administrativo de las cooperativas en muchos países, entre los que cabe citar Alemania, Austria, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Canadá, Eslovenia, Finlandia, Fiji, Grecia, Islandia, Italia, Jordania, Mauricio, Portugal, Singapur, Viet Nam y Yugoslavia. También se hizo notar que se esperaban revisiones en Bangladesh, Chile, Ghana y Marruecos.

En 1971 se estableció un comité interorganizaciones para promover la coordinación de la asistencia internacional a las cooperativas con el nombre de Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC), que reúne a los representantes del movimiento cooperativo, de las organizaciones de agricultores y trabajadores y de las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas. La composición actual del COPAC comprende las Naciones Unidas, la FAO y la OIT, y tres organizaciones internacionales no gubernamentales (ACI, la WOCCU e IFAP).

Los miembros del COPAC colaboran entre sí para promover y coordinar un desarrollo sostenible de las cooperativas por medio del diálogo sobre las políticas a seguir, cooperación técnica y recopilación y difusión de informaciones. Las reuniones de los miembros se celebran tres veces al año y se organizan también seminarios y otros foros sobre temas específicos relativos a las cooperativas.

En respuesta a la resolución de las Naciones Unidas A/RES/51/58 antes mencionada, el COPAC inició un proceso de elaboración de directrices para el desarrollo cooperativo. Estas directrices contienen unas recomendaciones que han de tenerse en cuenta cuando se establezca una política en relación con las cooperativas y el movimiento cooperativo. Incluye en el reconocimiento público del movimiento cooperativo diversas disposiciones jurídicas, judiciales y administrativas; investigación, estadística e información; educación; provisión de fondos públicos, y disposiciones institucionales para la colaboración y la asociación.

Ahora estas directrices están ya terminadas y han sido incluidas como anexo al informe del Secretario General y serán examinadas en el 54.º período de sesiones de la Asamblea General para su consideración y posible adopción en otoño de 1999.

7.4. Organizaciones nacionales que promueven las cooperativas a escala internacional

Una tercera categoría de estructuras que promueven y apoyan las cooperativas en el ámbito internacional comprende las organizaciones especializadas de los gobiernos nacionales y las estructuras no gubernamentales a escala nacional. Las estructuras no gubernamentales pueden o no estar basadas en las cooperativas.

Casi todos los gobiernos de los países de la OCDE asignan fondos a las organizaciones para el desarrollo cooperativo en sus países respectivos, para que los usen en apoyo del desarrollo de las cooperativas en los países en desarrollo. En 1994, las organizaciones especializadas para el desarrollo de las cooperativas en Australia, Bélgica,

Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos combinaban la financiación pública con fondos provenientes del propio movimiento cooperativo nacional.

Cierto número de organizaciones de ámbito nacional, establecidas por los movimientos cooperativos en los países industrializados, tienen una sección o departamento especializado que promueve el desarrollo de las cooperativas en los países en desarrollo. Cabe citar, por ejemplo, la Fundación RABOBANK (que es la sección que se ocupa del desarrollo en el Banco Cooperativo de los Países Bajos), la Asociación Cooperativa del Canadá (CCA), el Centro Cooperativo de Suecia (SCC), la Real Sociedad Noruega para el Desarrollo (NRD), la Unión Cooperativa de Consumidores del Japón (JCCU) y el Instituto Cooperativo de los Consumidores (CCIJ), el Desarrollo Internacional Désjardins (DID) en el Canadá, el Consejo Internacional para la Cooperación de los Consumidores (CONSUMINTER) en la Federación de Rusia, el Crédit Mutuel en Francia, la Legacoop en Italia, y en los Estados Unidos la Asociación Nacional de Empresas Cooperativas (NCBA) y la ACDI/VOCA¹⁰. La NCBA, fundada en 1916, es una asociación comercial de composición nacional que representa a más de 40.000 cooperativas de los Estados Unidos. Sus líneas empresariales incluyen: suministros agrícolas, comercialización agrícola, seguros, banca, viviendas, atención a la salud, bienes y servicios para los consumidores, educación, uniones de crédito, manufacturas, pesquerías, electricidad rural, teléfonos, asociaciones de empleados públicos y otras varias actividades. La NCBA trabaja por ampliar las empresas cooperativas en los Estados Unidos y fuera de ellos; por representar la comunidad de empresas cooperativas ante los organismos gubernamentales a escala nacional e internacional, y para promover el comercio y la cooperación entre las empresas cooperativas de los Estados Unidos y otros países.

Hay también cierto número de estructuras de ámbito nacional que no han sido establecidas por las propias organizaciones cooperativas pero que sin embargo se centran en las cooperativas para sus diversas actividades y programas de desarrollo. Esta categoría abarca a las iglesias y las organizaciones caritativas, así como a las instituciones nacionales de formación que tienen alcance mundial. Como ejemplos, cabe citar la Plunkett Foundation, que se centra en las empresas de autoayuda y en las empresas basadas en la gente, las fundaciones políticas de Alemania (como la Fundación Konrad-Adenauer y la Fundación Friedrich-Ebert), así como los institutos nacionales como el Instituto Internacional Histadrut en Israel, el Colegio Cooperativo Moshi (República Unida de Tanzania), el Instituto de Gestión Rural (Irma) en Anand (India) y el Institut supérieur panafricain d'économie coopérative (ISPEC) en Benin, África. El Servicio de Cooperativas de la OIT colabora estrechamente con todos ellos y con otras instituciones en sus diversos programas de actividades.

7.5. Redes internacionales de apoyo a las cooperativas

Una cuarta categoría de organizaciones que promueven y apoyan las cooperativas son las numerosas redes internacionales y regionales de composición mixta¹¹. La mayor parte de estas redes se centran en el desarrollo de los recursos humanos, e incluyen investigaciones, formación y educación, así como la recopilación y difusión de informaciones. Los miembros pueden ser personas o instituciones. Como sus estructuras suelen ser abiertas y de carácter informal, su composición permite trabajar en otros ámbitos además de las cooperativas, como los sindicatos y los servicios públicos. Las

propias cooperativas suelen estar interesadas en tener enlaces a través de estas redes con otras instituciones o formas de empresas. El Centre international de recherche et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC) constituye un buen ejemplo de estas redes internacionales. El CIRIEC se creó en 1947 en Ginebra, y se centra sobre todo en las cooperativas y en la economía pública. El CIRIEC se basa en comisiones nacionales (en Europa, Argentina, Canadá y Japón), y el intercambio de ideas y de resultados de investigación se facilita por medio de publicaciones, periódicos y reuniones internacionales.

Otro ejemplo de colaboración de investigación transnacional en apoyo de las cooperativas es el que proporciona la Asociación de Institutos Universitarios para la Ciencia Cooperativa (AGI), fundada por 10 instituciones de lengua alemana de Alemania, Austria y Suiza en 1968. La mayor parte de los institutos miembros están financiados directamente por los movimientos cooperativos, pero se integran en una estructura universitaria. La AGI promueve la ciencia cooperativa y la educación universitaria en esta disciplina y facilita (por medio de la celebración de coloquios internacionales) el intercambio con otros investigadores de todo el mundo.

Entre otras redes internacionales notables que están trabajando en el ámbito de la investigación, formación e información, cabe citar Development Innovations and Networks (IRED) y la Université Internationale des Coopératives (UIC). Estas redes tienen una composición mixta, de organizaciones no gubernamentales, grupos de autoayuda y asociaciones e iglesias y agencias de desarrollo, y actúan en gran medida en los países de expresión francesa de África. Un ejemplo parecido de red regional con composición mixta en África occidental es el Réseau d'appui du développement des capacités pour les coopératives (RADEC-COOP). La Asociación de Institutos de Formación Cooperativa de América Latina (ALCECOOP) es una red cooperativa regional, como la que apoya la FAO para el Desarrollo de Cooperativas Agrícolas (NEDAC) en Asia.

Notas

¹ OIT: *Report on the seminar/workshop on cooperatives and workers' organizations*, 3-7 de marzo de 1997, Manila (Filipinas). Documento no publicado.

² W. Watson: «Involvement of Trade Unions in the United Kingdom», en *Review of International Cooperation*, núm. 1/1997 (Ginebra, ACI, 1997).

³ OIT, *op. cit.*

⁴ T. Schwettmann: *Cooperative and employment in Africa* (Ginebra, OIT, 1997).

⁵ Véase también G. Ullrich: «International Organizations and Structures in the Service of Cooperatives», en *Journal of Cooperative Studies*, mayo de 1997.

⁶ <http://www.coop.org>.

⁷ Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) es universalmente reconocido en todo el mundo como el fundador del sistema cooperativo.

⁸ <http://www.cecop.org>.

⁹ J. von Muralt: «United Nations system and cooperatives», en E. Dülfer y varios (directores): *International Handbook of Cooperative Organization*, pág. 898, Göttingen, 1994.

¹⁰ La ACDI/VOCA se creó en 1997 por la unión de Agricultural Cooperative Development International y Volunteers in Overseas Cooperative Assistance. La ACDI/VOCA tiene sus raíces en las cooperativas agrícolas y en los bancos de crédito agrícolas de los Estados Unidos, y está afiliada al National Council of Farmer Cooperatives y a la Farm Credit Council. La comunidad cooperativa agrícola de los Estados Unidos fundó tanto la ACDI como la VOCA en el decenio de 1960 para promover la cooperación internacional y para mejorar la vida de la gente en todo el mundo. La ACDI/VOCA tiene experiencia en 100 naciones y mantiene oficinas en más de 30.

¹¹ G. Ullrich, *op. cit.*

CAPITULO III

CONCLUSIONES

La propuesta

Se propone que se revise la Recomendación núm. 127 con vistas a ofrecer un marco adecuado a la promoción de las cooperativas en el siglo XXI, que se aplique universalmente, que preste especial atención a la situación de las cooperativas como organizaciones de propiedad privada controladas por sus socios y que reconozca su necesidad de funcionar en el marco de un ambiente competitivo y de favorecer su identidad, desempeñando un papel característico tanto como empresas económicas como dentro de la sociedad civil. Actualmente se está buscando la forma más adecuada de proporcionar dicho marco.

Cambios que afectan a las cooperativas y a sus potencialidades futuras

El informe trata de los numerosos cambios que influyen de varios modos en las cooperativas de los países en vías de desarrollo, de las economías en transición y de los países industrializados. Las cooperativas han respondido a esta evolución radical de la situación de formas muy diversas: algunas han desaparecido, pero otras prosperan en las nuevas condiciones. Se han puesto de relieve las ventajas de los países que cuentan con cooperativas fuertes como una de las formas de organización del sector privado y con la habilidad de desempeñar un papel constructivo tanto en la vida económica como dentro de la sociedad civil, sin dejar al margen sus potencialidades de generación y fomento del empleo, de apoyo al espíritu empresarial y a la creación de riqueza, y de proporcionar los servicios sociales más necesarios habida cuenta de la reducción de la capacidad del Estado para hacerlo.

Nuevas funciones de los gobiernos ante las cooperativas

Hay que encontrar la forma más adecuada de que los gobiernos puedan proporcionar en el futuro un marco positivo en el que las cooperativas puedan crecer y prosperar. La revisión propuesta de la Recomendación núm. 127 podría constituir uno de los medios más valiosos para alentar la adopción de políticas gubernamentales nuevas y más pertinentes en relación con las cooperativas. En particular, los gobiernos podrían considerar la adopción de políticas que:

- sean ecuánimes para con las cooperativas, pero que al mismo tiempo tengan en cuenta su capacidad para contribuir al bienestar general de la nación y tengan también en cuenta las características particulares que las distinguen de las compañías de propiedad inversora;
- estimulen el crecimiento y la expansión de las cooperativas, y respeten al mismo tiempo su integridad y su derecho a la autodeterminación, reconociendo el carácter especial al mismo tiempo de las cooperativas como empresas de autoayuda;

- estimulen a las cooperativas a aceptar una aplicación justa de la política de competencia que equilibra el mercado;
- reconozcan que, en principio, las cooperativas tienen que estar sometidas a contribuciones fiscales del mismo modo que las demás empresas comerciales: debería aplicarse el principio de la igualdad de trato, y cualquier incentivo que se ofreciera a las compañías inversoras y a sus accionistas debería ponerse también a disposición de las cooperativas; pero, en el caso de algunos tipos de cooperativas, las desgravaciones fiscales pueden ser justificadas, con miras a estimular ciertas actividades consideradas de interés público; una exención fiscal transitoria podría ser conveniente para que las cooperativas puedan empezar a participar en el mundo empresarial nacional en el que ya están las compañías inversoras;
- garanticen que los programas de educación y los centros de formación presten suficiente atención a las empresas cooperativas y que los estudiantes de todos los colegios, institutos y universidades sean conscientes de la opción empresarial cooperativa, y
- en caso de que sea necesario, faciliten la transición de las cooperativas del control y la interferencia estatales a las verdaderas empresas controladas por sus socios.

Marco jurídico

El diseño de un marco jurídico adecuado para las cooperativas debe tener en cuenta la primacía de los intereses de los socios, la autonomía de la empresa cooperativa, los intereses públicos legítimos y el contexto político, social y económico actual de los respectivos países. Muchos países están experimentando un cambio de modelo, en el sentido de sustituir al Estado por el mercado como motor de crecimiento y desarrollo. Prueba de ello son las políticas de desreglamentación, privatización y liberalización que se han adoptado en casi todo el mundo. El contexto global actual da a las cooperativas la verdadera oportunidad de actuar sobre la base de valores y principios internacionalmente aceptados. Esto puede reflejarse en la legislación cooperativa contemporánea, de modo que en el futuro las cooperativas podrán competir con otras empresas en el «terreno de juego».

La promoción de las cooperativas

Probablemente, la mejor promoción de las cooperativas consiste en brindarles un clima favorable a su desarrollo. Estas condiciones favorables incluyen el derecho de las cooperativas, cuando sea factible, a organizar sus propios servicios de apoyo y a evitar unos servicios paralelos o competidores que puedan suministrar los proveedores de servicios públicos o subvencionados.

La educación de los socios y la formación de los representantes de los socios elegidos, directores y empleados, no sólo en el ámbito de los deberes técnicos sino también en el de las normas, los beneficios y los modos de hacer que la cooperación funcione efectivamente son de crucial importancia; en la mayoría de los casos, al proporcionarse dicha educación y formación la ayuda a las cooperativas puede ser de mayor utilidad.

Tanto las organizaciones de empleadores como las organizaciones de trabajadores y los gobiernos tienen la oportunidad de trabajar conjuntamente con las cooperativas con el fin de promover sus mutuos intereses. Aunque ya se cuenta con una valiosa

experiencia en ese terreno, hay que desarrollar la forma más efectiva de fomentar dicha colaboración.

Cambio estructural en las cooperativas

La tendencia mundial a fusionar pequeñas cooperativas locales en unidades más grandes como reacción a las políticas de fusión y adquisición de los competidores de propiedad inversora lleva camino de continuar. En muchos casos parece que esto sea necesario para desarrollar y fortalecer los sistemas cooperativos de integración vertical, incluida la cooperación entre países fronterizos a escala internacional. La mejor manera de que esto funcione es que se dé a las cooperativas la correspondiente autonomía para federarse y ponerse de acuerdo sobre sus propias estructuras. Existe una nueva conciencia de la necesidad de crear sistemas cooperativos integrados para llenar el espacio que han dejado los compromisos de propiedad estatal y la desconexión progresiva del Estado de la participación directa en las cooperativas. Cuanto más grandes y profesionales se vuelven las cooperativas primarias, tanto menos necesitan y quieren pagar por los servicios de las federaciones o uniones cooperativas regionales. De acuerdo con ello, una fusión de sociedades primarias lleva a la reducción del número de sociedades secundarias y terciarias, lo que suele resultar en una estructura de primera categoría.

Se propone que las cooperativas se posicionen de modo que puedan considerar la nueva situación no como una amenaza sino como una oportunidad. Las economías de mercado libres y desreguladas deberían crear nuevas oportunidades empresariales para cualquier tipo de empresa, incluidas las cooperativas. Sin embargo, cuanto más desregulada está una economía, tanto más importantes pasan a ser los valores y principios cooperativos básicos. En esta situación, las cooperativas necesitan dar prioridad a sus singulares ventajas comparativas, que ofrecen a la gente una alternativa a las empresas cuyo objetivo principal es conseguir el mayor «valor accionista».

Enlaces internacionales y apoyo al desarrollo cooperativo

Los enlaces entre los organismos e instituciones nacionales e internacionales implicados en el desarrollo cooperativo podrían mantenerse y fomentarse para garantizar una sinergia efectiva y para permitir que las cooperativas saquen el mayor partido posible de sus potencialidades en materia de creación de empleo y generación de ingresos.

La OIT, gracias a su estructura tripartita única, podría continuar ampliando las actividades destinadas a crear oportunidades de empleo a través de las empresas cooperativas:

- suministrando información y servicios de fomento de la capacidad a las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como a otras organizaciones interesadas en la creación de empleo mediante cooperativas, en colaboración con otras organizaciones e instituciones internacionales asociadas (por ejemplo, la ACI, la COPAC y la CIOSL);
- ayudando a las cooperativas mediante programas de cooperación técnica para que sean más competitivas, para reforzar las capacidades locales, para prestar servicios consultivos y para facilitar el acceso y la difusión de la información por medio del trabajo en red y las asociaciones;

- aconsejando a los gobiernos en materia de políticas sobre cooperativas con el fin de crear un clima favorable para el desarrollo cooperativo;
- investigando en colaboración con organizaciones e instituciones asociadas, incluida la participación de los interlocutores sociales en las estrategias para promover las actividades económicas sostenibles y el empleo a través de las cooperativas;
- organizando actividades de colaboración entre la OIT, los interlocutores sociales y las organizaciones e instituciones cooperativas encaminadas a la creación de empleo a través de las cooperativas, y garantizando que tanto hombres como mujeres participen equitativamente en estas actividades;
- estudiando la función de las cooperativas en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones socioeconómicas de los grupos especialmente desfavorecidos como los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidades y los jóvenes desempleados.

El cuestionario

El cuestionario adjunto pretende garantizar la información y dar la oportunidad a las instituciones miembros de la OIT de retroalimentarse a partir de su propia experiencia sobre la promoción de las cooperativas, de modo que todo ello se pueda tener plenamente en cuenta cuando se prepare la revisión de la Recomendación núm. 127.

CUESTIONARIO

De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 de la Constitución de la OIT y con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, se invita a los gobiernos de los Estados Miembros a consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, así como a las organizaciones cooperativas, a fin de poner a punto las respuestas a este cuestionario de modo que la Oficina Internacional del Trabajo pueda recibirlas, a más tardar, el 30 de junio de 2000.

I. Forma del instrumento internacional

1. *¿Considera que la Conferencia Internacional del Trabajo debería adoptar un nuevo instrumento internacional sobre la promoción de las cooperativas?*

2. *En caso afirmativo, ¿considera que dicho instrumento debería adoptar la forma de una recomendación?*

II. Preámbulo

3. *¿Debería el instrumento incluir un preámbulo que mencione:*

- a) *el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169);*
- b) *el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141) y la Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149);*
- c) *el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150);*
- d) *la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189);*
- e) *otros instrumentos? (Sírvase especificarlos.)*

III. Objetivo, ámbito de aplicación y definición

4. *¿Debería el instrumento tratar de promover el gran potencial que tienen las cooperativas — en todos los países y cualquiera que sea su nivel de desarrollo — para ayudar a sus socios a:*

- a) *crear empleo y ampliar el acceso a las actividades que generan ingresos;*
- b) *mejorar el bienestar social;*
- c) *aumentar los ahorros y las inversiones;*
- d) *alcanzar otros objetivos económicos y sociales? (Sírvase especificarlos.)*

5. *¿Considera que el instrumento debería aplicarse a todos los tipos y formas de cooperativas y a todos los sectores económicos y sociales en los que existen cooperativas?*

6.1. *¿Considera que el marco de definición que figura en la Recomendación sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966 (núm. 127) sigue siendo pertinente y completo? ¹ En caso negativo, ¿cuál debería ser la definición de cooperativa?*

6.2. *¿Considera que la definición de las cooperativas debería seguir siendo competencia exclusiva de la legislación y la práctica nacionales, o que en el propio instrumento debería figurar una definición?*

7. *¿Debería el instrumento fomentar el desarrollo y fortalecimiento de la identidad de las cooperativas basándose en las siguientes características singulares ²:*

- a) *adhesión voluntaria y abierta;*
- b) *gestión democrática por parte de los socios;*
- c) *participación económica de los socios;*
- d) *autonomía e independencia;*
- e) *educación, formación e información;*
- f) *cooperación entre cooperativas;*
- g) *interés por la comunidad?*

8. *¿Debería el instrumento alentar la adopción de medidas especiales que capaciten a las cooperativas a responder a las necesidades de los grupos desfavorecidos de la sociedad? En caso afirmativo, ¿qué deberían incluir dichas medidas?*

IV. El papel de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de las organizaciones cooperativas

9.1. *¿Debería el instrumento recomendar a los gobiernos que su papel en la promoción y reglamentación de las cooperativas se limitase básicamente a:*

- a) *establecer un marco político y jurídico;*
- b) *establecer un marco institucional que permita el registro de las cooperativas de forma rápida y simplificada;*
- c) *establecer un marco político y jurídico para la promoción de estructuras cooperativas verticales (es decir, de organismos cooperativos primarios, secundarios y de coordinación);*
- d) *adoptar medidas especiales para la supervisión de las cooperativas?*

9.2. *¿Debería el instrumento disponer que los gobiernos tuviesen otras responsabilidades respecto a la promoción y reglamentación de las cooperativas? En caso afirmativo, sírvase especificarlas.*

10. *¿Se debería alentar a las organizaciones de empleadores a:*

- a) *proporcionar servicios de apoyo a las cooperativas;*
- b) *incorporar las organizaciones cooperativas a sus agrupaciones regionales, nacionales y locales, especialmente a los grupos de trabajo que tratan sobre asuntos*

económicos y sociales importantes, y sobre políticas y programas que tengan repercusiones en las cooperativas;

- c) participar en el intercambio de experiencias y en la creación de vínculos comerciales entre las cooperativas y otras formas de empresa;*
- d) participar en estudios sobre temas relacionados con los mercados social y laboral que interesen a las cooperativas;*
- e) participar en programas destinados a mejorar la calidad de los productos y servicios y el acceso a las oportunidades de mercado;*
- f) recomendar a sus socios empleadores que ayuden a los trabajadores a establecer cooperativas de consumo, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas de vivienda;*
- g) llevar a cabo otras actividades? (Sírvese especificarlas.)*

11. ¿Se debería alentar a las organizaciones de trabajadores a:

- a) aconsejar a sus socios que establezcan cooperativas con el objetivo concreto de facilitar el acceso a los bienes básicos de consumo, a los préstamos y a los servicios sociales y de vivienda;*
- b) promover la creación de cooperativas en el sector informal, con el fin de mejorar la competitividad de las microempresas y de organizar los servicios sociales;*
- c) participar en comités y grupos de trabajo a nivel nacional y local para tratar los principales asuntos económicos y sociales, especialmente cuando éstos tienen repercusiones en las cooperativas;*
- d) participar en el establecimiento de nuevas cooperativas, por ejemplo cooperativas de trabajadores a partir de la reconversión de empresas privadas o estatales;*
- e) participar en programas destinados a las cooperativas y encaminados a la mejora de la productividad y la igualdad de oportunidades;*
- f) llevar a cabo otras actividades? (Sírvese especificarlas.)*

12. ¿Se debería invitar a las organizaciones cooperativas, y en particular a sus uniones y federaciones a:

- a) establecer una asociación activa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las organizaciones de desarrollo para crear un clima favorable al desarrollo de las cooperativas;*
- b) financiar y gestionar sus propios servicios técnicos auxiliares, entre ellos la consultoría de dirección, el desarrollo de los recursos humanos y la auditoría externa;*
- c) suministrar servicios económicos, comerciales y financieros a las cooperativas afiliadas;*
- d) representar al movimiento cooperativo nacional a nivel internacional;*
- e) la realización de otras actividades? (Sírvese especificarlas.)*

V. Marco político

13.1. ¿Debería el instrumento recomendar la promoción de cooperativas voluntarias e independientes como uno de los objetivos para promover el bienestar económico y social?

13.2. *¿Debería tratarse a las cooperativas en pie de igualdad con las demás empresas y organizaciones sociales?*

14.1. *¿Deberían las políticas de los Estados Miembros incluir, como recomiendan las normas internacionales del trabajo, medidas que contribuyan a:*

- a) *crear un marco jurídico e institucional apropiado;*
- b) *facilitar el acceso de las cooperativas al crédito;*
- c) *promover la educación de los socios en los principios y prácticas de la asociación cooperativa;*
- d) *desarrollar las capacidades técnicas y de gestión en los socios y en los administradores;*
- e) *contribuir a la difusión de la información sobre las cooperativas;*
- f) *mejorar el nivel de productividad y de calidad de los bienes y servicios producidos por las cooperativas;*
- g) *facilitar el acceso de las cooperativas a los mercados;*
- h) *mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas con vistas a facilitar la formulación y aplicación de las políticas de desarrollo?*

14.2. *¿Debería el instrumento recomendar medidas que:*

- a) *limiten el papel del Estado en relación con las cooperativas a funciones normativas, de disolución y de aplicación de la legislación cooperativa;*
- b) *descentralicen, en la medida de lo posible, a nivel regional y local la formulación y aplicación de políticas y reglamentación sobre las cooperativas;*
- c) *limiten las obligaciones jurídicas de las cooperativas al registro, verificación de cuentas, recepción de licencias y elaboración de informes empresariales, como a las demás empresas?*

VI. Medidas para aplicar las políticas destinadas a la promoción de las cooperativas

A. LEGISLACIÓN

15. *¿Es deseable que los gobiernos adopten una legislación especializada sobre las cooperativas y que la revisen regularmente? En caso afirmativo, ¿es deseable que dicha legislación reconozca explícitamente las características singulares mencionadas en la pregunta 7 de este cuestionario?*

16. *¿Debería el instrumento recomendar la participación de todos los interlocutores sociales implicados, incluidas las organizaciones cooperativas, en la formulación de la legislación cooperativa?*

B. ESTABLECIMIENTO DE SERVICIOS DE APOYO A LAS COOPERATIVAS

17.1. *¿Cree que las cooperativas deberían tener acceso a un conjunto de servicios de apoyo que pudieran reforzar su competitividad, su volumen de negocios empresarial y su capacidad para crear empleo e ingresos?*

17.2. En caso afirmativo, ¿debería este conjunto de servicios incluir los elementos siguientes:

- a) programas de formación para mejorar las capacidades empresariales de los socios, directores y empleados de las cooperativas;
- b) servicios consultivos de investigación y gestión;
- c) acceso a la financiación e inversión;
- d) auditorías externas y contabilidad;
- e) servicios de información gerencial;
- f) servicios de información y relaciones públicas;
- g) servicios consultivos en materia de tecnología e innovación;
- h) servicios jurídicos y fiscales;
- i) otros servicios especializados? (Sírvese especificarlos.)

17.3.1. ¿Debería el conjunto de servicios antes mencionado ser, en principio, financiado por las propias organizaciones cooperativas?

17.3.2. Si esta financiación no se considera adecuada o actualmente factible, ¿cómo deberían financiarse estos servicios?

18. ¿Debería el instrumento recomendar medidas que faciliten el acceso de las cooperativas a la financiación y al crédito inversores? En caso afirmativo:

- a) ¿deberían proponerse medidas adicionales para resolver los problemas conexos, tales como los trámites burocráticos, el bajo nivel de activos cooperativos o el costo de las transacciones de préstamo?
- b) ¿deberían proponerse medidas específicas para un sistema autónomo de financiación para el movimiento cooperativo, incluidas las sociedades de ahorro y crédito, los bancos cooperativos y el seguro cooperativo?
- c) ¿deberían ofrecerse facilidades de crédito y financiación en condiciones de mercado como a las demás empresas?
- d) ¿deberían ofrecerse condiciones especiales a los grupos más vulnerables?

19. ¿Debería el instrumento estimular el desarrollo de los enlaces entre todas las formas de cooperativas con el fin de promover un intercambio de experiencias empresariales y la participación en los riesgos y beneficios para la promoción del movimiento cooperativo?

VII. Cooperación internacional

20. ¿Debería el instrumento recomendar que se establezca una cooperación internacional en los siguientes ámbitos:

- a) el intercambio sistemático de información sobre políticas y programas que han resultado ser efectivos para la creación de empleo y de ingresos para los socios de las cooperativas;
- b) el fomento y promoción de enlaces entre los organismos e instituciones nacionales e internacionales implicados en el desarrollo de las cooperativas, con el fin de:
 - i) intercambiar personal e ideas;

- ii) *intercambiar material de educación y formación, metodología y material de referencia;*
 - iii) *facilitar la recopilación y utilización del material de investigación y de otros datos sobre las cooperativas y su desarrollo;*
 - iv) *establecer alianzas y asociaciones internacionales entre cooperativas;*
 - v) *promover y proteger los principios y valores cooperativos;*
 - vi) *realizar otras actividades (sírvase especificarlas);*
- c) *la promoción del acceso de las cooperativas a los datos internacionales y nacionales, en ámbitos tales como la información sobre el mercado, la legislación, los métodos y las técnicas de formación, la tecnología y las normas sobre los productos?*

Notas

¹ La Recomendación núm. 127 establece en su párrafo 12, 1), que tal legislación debería en todo caso comprender disposiciones sobre: «a) una definición o descripción de la cooperativa que ponga de relieve sus características esenciales, que son: la de ser una asociación de personas que se agrupan voluntariamente para lograr un objetivo común mediante la formación de una empresa controlada democráticamente, que aportan una cuota equitativa del capital que se requiere y aceptan una justa parte en los riesgos y beneficios, y en cuyo funcionamiento los socios participan activamente».

² Se trata de los valores y principios que se ponen de manifiesto en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa, efectuada en 1995 por la Alianza Cooperativa Internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ACI: *Report of the ICA Commission on Cooperative Principles* (Londres, 1967).
- : *Workshop report on the impact of the European Union's enlargement on cooperatives* (Ginebra, 1988).
- ACI/OIT: *The role of cooperative apex organizations in a changing environment*, Seminario interregional, Johannesburgo, 13-17 de julio de 1998 (Ginebra, OIT, 1998).
- Anheier, Helmut K.: *The third sector: Comparative study of nonprofit organizations* (Berlín, 1988).
- Attwood, D.W.; Baviskar, B.S. (directores de la publicación): *Who shares? Cooperatives and rural development* (Delhi, Oxford University Press, 1988).
- Banco Mundial: *Participation and sustainable development* (Washington, D.C., 1994).
- : *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000: En el umbral del siglo XXI* (Washington, D.C., 1999).
- Birchall, Johnston: *The international cooperative movement* (Manchester, Manchester University Press, 1997).
- Borsaga, Carlo; Santuari, Alceste (directores de la publicación): *Social enterprises and new employment in Europe* (Trento, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, 1998).
- Chopra, Sanjeev (director de la publicación): *Cooperatives: Policy issues for the SAARC region* (Dehra Dun, India, Book World, 1998).
- Davis, Peter: *Managing the cooperative difference* (Ginebra, OIT, 1999).
- Defourny, Jacques; Monzón Campos, José Luis (directores de la publicación): *The third sector: Cooperative, mutual and non-profit organizations* (Bruselas, De Boeck-Wesmael, 1992).
- DSE-ZEL (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) y Centro para el Desarrollo de la Alimentación y la Agricultura (ZEL)): *Cooperative development and adjustment in Anglophone Africa* (Feldafing, Alemania, 1997).
- DSE y CTA (Centro Técnico para el Desarrollo Agrícola y Rural (CTA)): *Agriculture and rural development*, núm. 1/99 (Feldafing, Alemania, 1999).
- FAO: *Transformation strategies with particular reference to capital formation in agricultural cooperatives in Eastern and Central Europe*, Informe de un seminario, Göggöllő, Hungría, 8-10 de septiembre de 1995 (Roma, 1997).
- Gaschke, Susanne: «Irgendjemand wird schon helfen, Ideologiekritik Teil 2: Die Zivilgesellschaft wird die sozialen Aufgaben des Staates nicht übernehmen können», en *Die Zeit*, 22 de julio de 1999, pág. 8.
- Hagen Henry: *Framework for cooperative legislation* (Ginebra, OIT, 1998).
- : *Cooperative legislation in economies in transition* (Kauniainen, mayo de 1999) (manuscrito).
- Institute for Cooperation in Developing Countries: *Colloquium on Structural Changes in Cooperative Movements and Consequences for Cooperative Legislation in Different Regions of the World*, Informe preliminar, Marburg, 2-3 de julio de 1993 (Marburg, Alemania, 1993).
- Israel, Registro de Sociedades Cooperativas: *Cooperation in Israel* (Jerusalén, marzo de 1997).
- Jeantet, Thierry: *L'économie sociale européenne ou la tentation de la démocratie* (París, CIEM, 1999).

- Juhász, János: *Cooperatives in Eastern and Central Europe – Hungary* (Ginebra, ACI, 1993).
- Kowalak, Tadeusz: *Cooperatives in Eastern and Central Europe – Poland* (Ginebra, ACI, 1993).
- Lachenmann, Gudrun: «Civil society and social movements in Africa», en Jacob, J.-P. y Lavigne Delville, Ph. (directores de la publicación): *Les associations paysannes en Afrique: Organisation et dynamique* (París, APAD-Karthala-IUED, 1994), págs. 61-95.
- Laidlaw, A.F.: *Co-operatives in the year 2000* (Londres, ACI, 1980).
- Marburg Consult für Selbsthilfeförderung eG: *Comparative study of cooperative law in Africa: Six country reports and general report* (Marburg, Alemania, 1989).
- : *Genossenschaften in Mittel- und Osteuropa* (Marburg, Alemania, 1997).
- McCulloch Cedric (director de la publicación): *Cooperatives in the Caribbean* (Puerto España, 1998).
- Monzón Campos, José Luis; Spear, Roger; Thomas, Alan; Zevi, Alberto: *Cooperative markets: Cooperative principles* (Lieja, CIRIEC, 1996).
- Münkner, H.-H.: «The formation of integrated systems of cooperatives societies», en *ICA Review of International Cooperation*, vol. 71, 1978, págs. 106-112.
- : «Panorama of cooperatives, mutuals and associations in Germany, which do not consider themselves as forming a sector of 'économie sociale'», en *Annales de l'économie publique, social et coopérative*, vol. 65, núm. 2, 1994.
- : *Chances for cooperatives in the future*, Institute for Cooperation in Developing Countries, Paper and Reports núm. 31 (Marburg, Alemania, Marburg Consult für Selbsthilfeförderung eG, 1995).
- ; y Shah, A.: *Creating a favourable climate and conditions for cooperative development in Africa* (Ginebra, OIT, 1993).
- Naciones Unidas: *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, 6-12 de marzo de 1995, Nueva York, documento A/CONF.166/9, 1995).
- : *Papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales: Informe del Secretario General* (Nueva York, documento A/54/57, 1999).
- OCA: *Derecho cooperativo: Tendencias actuales en Latinoamérica y la Comunidad Económica Europea* (Bogotá, 1993).
- OIT: *Informe final*, Reunión de expertos en cooperativas, Ginebra, 29 de marzo-2 de abril de 1993 (Ginebra, 1993).
- : *Creating a favourable climate and conditions for cooperative development in Asia* (Ginebra, 1994).
- : *The relationship between the State and cooperatives in cooperative legislation*, Informe de un seminario, Ginebra, 13-15 de diciembre de 1993 (Ginebra, 1994).
- : *Informe final*, Reunión de expertos sobre legislación cooperativa, Ginebra, 22-26 de mayo de 1995 (Ginebra, 1995).
- : *Creación de un clima positivo y condiciones favorables para el desarrollo cooperativo en América Latina* (Ginebra, 1996).
- : *Creating a favourable climate and conditions for cooperative development in Central and Eastern Europe* (Ginebra, 1996).
- : *Report on the exchange programme on cooperative policy and legislation in Southern Africa*, Ezulwini, 1.º-5 de septiembre de 1997 (Ginebra, 1997).
- : *Vers la culture de l'entreprenariat coopératif*, informe final del «Seminario sobre la integración de la investigación, las prácticas y la enseñanza en materia de cooperativas en los programas escolares y universitarios de los países africanos francófonos», 15-18 de octubre de 1997 (Cotonou, 1997).
- : *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación* (Ginebra, 1998).

- Plunkett Foundation: *The world of cooperative enterprise* (Oxford, 1994).
- PNUMA: *The global partnership for environment and development: A guide to Agenda 21* (Nueva York, Naciones Unidas, 1993).
- Sadguru Water and Development Foundation: *Annual Report* (Gujarat, India, 1998).
- Saxena, S.K.: *Cooperatives and environment: An international perspective* (Nueva Delhi, Pragati Publications, 1995).
- Schwettmann, J.: «Cooperatives in economies under reconstruction: Cameroon, Tanzania and Uganda», en *Year Book of Cooperative Enterprise 1993* (Oxford, World of Cooperative Enterprise).
- Shah, Ashish: «Cooperative law: An instrument for development», en *International Labour Review*, núms. 4-5, 1992 (Ginebra, OIT).
- : *Staatliche Genossenschaftsförderung und Genossenschaftsrecht in ASEAN* (Marburg, Alemania, Marburg Consult für Selbsthilfeförderung eG, 1999).
- : *Structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in different regions of the world, Report of a Colloquium, Marburg, 2-3 July 1993* (Ginebra, OIT, 1993).
- Spear, Roger: *Report for CPTT and ILO on cooperative policy on South Africa* (Milton Keynes, 1997) (manuscrito).
- Surridge, B.J.; Digby, Margaret: *A manual of cooperative law and practice* (Cambridge, Heffer, 1967).
- Taimni, K.K.: *Regulatory framework for cooperatives in the next millenium: Harmonizing imperatives of public interest and autonomy of cooperative* (en preparación).
- : *Repositioning the Registrar of Cooperative Societies in South Asia in the new environments* (en preparación).
- Trappe, Paul: «Genossenschaften und Gruppentheorie oder über die Prinzipien von Gemeinschaft und Gesellschaft in der genossenschaftlichen Gruppe», en Münkner, Hans-H. (director de la publicación): *Mensch und Boden als zentrale Grössen im Entwicklungsprozess*, Institute for Cooperation in Developing Countries, Papers and Reports núm. 30 (Marburg, Alemania, 1994), págs. 13-27.
- Unión de Cooperativas de Consumidores de Japón (JCCU): *Consumer Cooperative Information Japan News*, núm. 21, junio de 1999.
- Zevi, Alberto; Monzón Campos, José Luis: *Coopératives, marchés, principes coopératifs* (Bruselas, 1995).

ANEXO

Alianza Cooperativa Internacional: Declaración sobre la Identidad Cooperativa

DEFINICIÓN

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

VALORES

Las cooperativas están basadas en los valores de la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. En la tradición de sus fundadores, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social.

PRINCIPIOS

Los principios cooperativos son pautas mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores.

Primer principio: Adhesión voluntaria y abierta

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial o de sexo.

Segundo principio: Gestión democrática por parte de los socios

Las cooperativas son organizaciones gestionadas democráticamente por los socios, los cuales participan activamente en la fijación de sus políticas y en la toma de decisiones. Los hombres y mujeres elegidos para representar y gestionar las cooperativas son responsables ante los socios. En las cooperativas de primer grado, los socios tienen iguales derechos de voto (un socio, un voto), y las cooperativas de otros grados están también organizadas de forma democrática.

Tercer principio: Participación económica de los socios

Los socios contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo gestionan de forma democrática. Por lo menos parte de ese capital es normalmente propiedad común de la cooperativa. Normalmente, los socios reciben una compensación, si la hay, limitada sobre el capital entregado como condición para ser socios. Los socios asignan los excedentes para todos

o alguno de los siguientes fines: el desarrollo de su cooperativa posiblemente mediante el establecimiento de reservas, de las cuales una parte por lo menos sería irrepartible; beneficiando a los socios en proporción a sus operaciones con la cooperativa; y el apoyo de otras actividades aprobadas por los socios.

Cuarto principio: Autonomía e independencia

Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, gestionadas por sus socios. Si firman acuerdos con otras organizaciones, incluidos los gobiernos, o si consiguen capital de fuentes externas, lo hacen en condiciones que aseguren el control democrático por parte de sus socios y mantengan su autonomía cooperativa.

Quinto principio: Educación, formación e información

Las cooperativas proporcionan educación y formación a los socios, a los representantes elegidos, a los directivos y a los empleados para que puedan contribuir de forma eficaz al desarrollo de sus cooperativas. Informan al gran público, especialmente a los jóvenes y a los líderes de opinión, de la naturaleza y los beneficios de la cooperación.

Sexto principio: Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

Séptimo principio: Interés por la comunidad

Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios.