

# **Políticas públicas para cooperativas en la Unión Europea**

Claudia Sánchez Bajo  
Representante de la RECM en la UE  
PhD in Development Studies  
claudiasanchez\_bajo@compuserve.com

## *Índice*

- 1. Introducción General**
- 2. Contexto Actual Institucional y Económico**
  - I. Introducción: las políticas de la UE**
  - II. Contexto Actual Institucional y Económico**
- 3. Normativa**
  - I. Marco Normativo**
  - II. Implementación**
  - III. Percepción de las cooperativas en la UE**
- 4. Participación institucional**
- 5. Visiones principales de economía social y solidaria en la UE**
- 6. Conclusiones**

# Políticas públicas para cooperativas en la Unión Europea

Claudia Sánchez Bajo

## 1. Introducción General

Este texto ha sido desarrollado en dos etapas. Primero, a pedido de la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur- RECM, realicé una presentación pública en el Taller conjunto de Políticas Públicas de la RECM y la ACI en ocasión del Congreso de la ACI-Américas en Buenos Aires en noviembre de 2004. Luego, dicha presentación fue desarrollada en mayor profundidad y extensión.

Desde el comienzo, el alcance del texto fue delimitado de tres maneras. Primero, aun cuando los debates sobre la clasificación y el análisis de las políticas de la Unión Europea se intensifican, este trabajo se ha concentrado en las políticas directamente relacionadas con cooperativas al nivel de la Unión, y sobre todo en la Comisión, quien tiene el rol de iniciarlas. Por la situación híbrida de la UE, no siempre se pudieron cubrir todos los aspectos requeridos a los ponentes del Taller de Políticas Públicas sobre cooperativas. Además, debido a limitaciones de espacio y recursos, era imposible cubrir todos los países miembros de la UE. Aun así, el trabajo se concentra en los eventos y documentos políticos más importantes, sin poder dar cuenta de todas las iniciativas y acciones pasadas y en curso. Segundo, el trabajo se hace desde una óptica de autoridad pública o de aquellos que la representan. No se hace, por lo tanto, desde el punto de vista del movimiento cooperativo ni de sus reacciones, aunque sí se habla brevemente de la participación cooperativa en el diseño de políticas y en los organismos de la UE.

Tercero, la atención se concentra en la época más reciente a partir del 2000. Mucha agua ha corrido bajo el puente en Europa desde principios del siglo XIX, cuando el continente dio a luz a la “cooperativa” y la “mutual” así como también a la concepción de “economía social”, término utilizado en clasificaciones de libros en bibliotecas privadas de nobles en Francia hacia mediados de 1850! En Heudicourt, por ejemplo, un libro de 1839<sup>1</sup> que presenta y explica las asociaciones socio-económicas de las clases pobres y trabajadoras en cooperativas, cajas de crédito mutuales, sindicatos de artesanos rurales y comunidades de caja de seguros a la par de la filantropía, se encuentra en el estante clasificado como “Economía Social”! No puede por cierto evitarse dar una mirada hacia atrás, para poder tomar conciencia del contraste y/ o similitud actual con épocas pasadas. Dicho de otra manera, es muy difícil comprender la situación actual sin un contexto histórico, pero el espacio disponible me impone el difícil ejercicio de la auto-limitación. Por ello, este punto será tratado brevemente en la sección 5.

Se puede entonces decir que queda mucho por hacer en términos de estudio e investigación sobre políticas públicas y cooperativas en la UE. Esta área vasta y dinámica debería contar además con estudios comparados no solo dentro de la UE sino también entre la UE y otras regiones como el Mercosur. Es preciso promover futuras investigaciones en política pública comparada sobre cooperativas y el valor de este libro consiste en establecer las primeras fundaciones de lo que será un área de estudios plena de promesas.

---

1 « Du Progres Social au Profit Des Classes Populaires Non Indigentes, Ou etudes philosophiques et economiques sur l'amelioration materielle et morale du plus grand nombre », Par F.-Felix de la Farelle, Ancien Magistrat Avocat a la cour royale de Nismes. Tome Premier, Paris, Maisson, Successeur de M. Audin, Editeur des Itinéraires Europeens de Richard, Quai des Augustins, 29, 1839. Traducción propia: “Del progreso social en beneficio de las clases populares no-indigentes, o estudios filosóficos y económicos sobre el avance material y moral del mas grande numero ».

## 2. Contexto Actual Institucional y Económico

### 2.1. Introducción: las políticas de la UE

A inicios del siglo XXI, la UE se enfrenta a desafíos importantes como la globalización económica, la competencia con los EEUU y crecientemente China, un crecimiento económico moroso y un desempleo difícil de reducir. Escalas territoriales más vastas son vistas como una de grandes respuestas, a través de una ampliación de fronteras que no parece tener fin (3 países más en 1995, 10 en mayo de 2004, próximamente Bulgaria, Croacia y Rumania, y con bastante probabilidades Turquía, mientras Macedonia y los demás estados de los Balcanes occidentales quedan para punto de interrogación, incluso comienza a hablarse de Ucrania). Además, la UE está asociando cada vez más los estados remanentes como Suiza, Noruega y Islandia. En dicho territorio, la estrategia principal es la construcción de un mercado único para la circulación de bienes y personas a partir de enero de 1993 con una moneda y un banco central únicos a partir de 1999, más un mercado único de servicios en ciernes, primero y principal en sus aspectos financieros. La libre competencia sería la otra respuesta privilegiada entre el 2000 y el 2004, frente a un presupuesto cada vez más exigido por la ampliación sin respiro hacia nuevos países más pobres, y un consenso ideológico predominantemente conservador en lo político y neoclásico en lo económico.

Como fuera mencionado al inicio, los debates sobre la clasificación y el análisis de las políticas de la Unión Europea se están intensificando, debido tanto a su complejidad como a su novedad como construcción institucional. A partir de 1999, con la moneda única fiduciaria, y de 2002, con el euro ya en las manos, se toma conciencia del rol central de la UE en el diseño de las políticas económicas del continente así como del impacto de estas políticas en las condiciones de vida de los ciudadanos europeos.

No solo es reciente la toma de conciencia, el rol central de tales políticas es reciente también, fundamentalmente desde la implementación del Mercado Único el 1 de enero de 1993. Anteriormente, se observaban políticas para el carbón y el acero, la agricultura y los países ACP<sup>2</sup>, así como los intentos de coordinación de políticas monetarias (SME). También en 1993, el 1 de noviembre, nace la Unión Europea, y junto a ella las políticas de cooperación intergubernamental de seguridad común y política extranjera, asuntos judiciales y de interior, todo ello basado en el Tratado de Maastricht de 1992. Al costado de la coordinación horizontal a través de las cooperaciones intergubernamentales se aplica la coordinación vertical a través del principio de subsidiaridad. En el 2000 se establece la “Estrategia de Lisboa” con objetivos para el 2010, que definen en gran medida las orientaciones de políticas de la UE. Finalmente, una Convención de expertos presenta en junio de 2003 un tratado de Constitución Europea, a ser aprobada por todos los países miembros.

Tanto el Tratado de Maastricht como la Constitución propuesta se inscriben en una visión ortodoxa de la economía, que muchos en los países del Mercosur ya conocen de cerca. En contraste, el predominio generalizado de esta visión y el alejamiento de una postura más keynesiana es novedoso para la Comunidad Europea. La eficacia de los mecanismos de mercado y la libre competencia son los conceptos más repetidos y explícitamente promovidos por la Constitución, la estabilidad de precios es la norma a la cual se deben subordinar las demás políticas, con el control y reducción del gasto público, la privatización y la desregulación como medios apropiados. La política económica debe promover la oferta de factores de producción al mejor precio, y por lo tanto uno de los objetivos actuales, establecido por la actual y las próximas presidencias de la UE, es de flexibilizar el mercado de trabajo y los salarios<sup>3</sup>. En el Tratado de Maastricht no había ninguna mención al empleo, siendo el Tratado de Ámsterdam de 1997, 5 años después, el que agregara un punto sobre el mismo.

---

<sup>2</sup> África, Caribe y Pacífico.

<sup>3</sup> *Les politiques économiques européennes, enjeux et défis*. Michel Dévoluy editor, Editions du Seuil, 2004: página 15-ss

En 2 de febrero de 2005, la nueva Comisión presenta su visión de Lisboa, en su Comunicación al Consejo Europeo de Primavera de 2005 « *Trabajemos juntos por el crecimiento y el empleo, un nuevo impulso para la estrategia de Lisboa* », redactada por su Presidente Juan Manuel Barroso y el Comisionado de la DG Empresa Verheugen<sup>4</sup>.

Su contenido ha sido definido como liberal, neo-liberal o neo-conservador, y pone como prioridad número uno de la agenda de la UE el logro de reformas económicas estructurales aceleradas. Mientras los estados miembros deberán presentar su programa de reformas y hacerse responsables por la implementación de los objetivos de reformas, la Comisión será la única capaz de iniciar políticas y de indicar a cada país las orientaciones y prioridades. De ahora en más, cada iniciativa de política pública que pueda afectar las reformas estructurales deberá ser comunicada a la Comisión, para su control y supervisión. La sociedad civil es invitada a apoyar y movilizarse en pos de las reformas. Dentro del programa se incluyen entre otros los objetivos de un mercado único de servicios, la apertura de industrias en red o network (por ejemplo energía, transportes, correo y telecomunicaciones), la reducción de presupuesto público, la promoción de la deslocalización de empresas dentro de Europa, la flexibilización laboral y la reforma del sistema social y pensiones.

Al mismo tiempo, sin embargo, se asiste a esfuerzos de algunos países de promover grupos económicos “campeones”, a una delegación en actores económicos en lo que se refiere a diseño de normas y políticas específicas a partir del Libro Blanco sobre la Gobernanza de la UE, a una serie de vastos programas de financiamiento a regiones europeas y sectores como el gran transporte de larga distancia, así como a una creciente regulación inconcebible hasta hace pocos años (como intentar impedir los hornos de pizza a leña, mientras se promueve la comida preparada congelada).

A decir verdad, no todas las políticas de la UE tienen fundamento en tratados (e.g. el proceso de Cardiff de coordinación de reformas estructurales) ni todo lo que los tratados instituyen es observado e internalizado por los países miembros (e.g. Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Finalmente, antes de concentrarnos de lleno en las cooperativas, un detalle importante. Mientras la UE siempre se representó como modelo de regionalismo con mecanismos de cohesión social, el presupuesto de la UE es muy reducido, siendo un 1,1% del PBI del conjunto de los estados miembros, mientras el gasto público total de los mismos llegaba en promedio al 44,6% del PBI en 2003. Para el período 2000-2006 el presupuesto anual total de la UE era cercano a los 100 billones de euros.<sup>5</sup>

Veamos ahora el contexto actual institucional y económico que rodea a las cooperativas y los desafíos de política a los cuales se ven enfrentadas. El contexto actual no será quizás el más favorable que haya jamás existido en Europa, pero las cooperativas han enfrentado muchos grandes desafíos y confiamos en que lo harán una vez más. El costo socio-económico y político de su desaparición, del fin de la cooperación democrática de los más pequeños en pos de auto-ayuda, de manera sustentable, sería intolerable para un sistema democrático, sobre todo en Europa. Volver a pensar en la filantropía como la solución general mientras se dificultan las asociaciones económicas cooperativas, en medio de una economía globalizada y de grandes oligopolios transnacionales, como en un retorno al siglo XIX, podría resultar en un error de cálculo grave.

## **2. II. Contexto Actual Institucional**

El contexto institucional ha experimentado grandes cambios desde 2000. Por una parte, la Cumbre de Lisboa del 23 y 24 de marzo de 2000 establece las nuevas grandes orientaciones de política de la UE. Los objetivos son de realizar una transición hacia una economía competitiva fundada en el conocimiento y la modernización del modelo social europeo. El Consejo de Gotemburgo de 2001 agrega un tercer objetivo, el de desarrollo sustentable. Estos objetivos son

---

<sup>4</sup> Bruselas, 02.02.2005 COM (2005) 24

<sup>5</sup> *Les politiques économiques européennes, enjeux et défis*. Michel Dévoluy editor, Editions du Seuil, 2004: capítulo 1, página 52.

re-expresados anualmente por las GOPE (grandes orientaciones de políticas económicas), que entre 2001 y 2004 han sido ocho, entre las cuales la estabilidad macro-económica, las reformas estructurales de mercados de productos, la integración de mercados financieros de la UE, y la promoción del espíritu de empresa.

Por otra parte, una nueva Comisión filo-anglosajona surge en el 2000, a partir de la caída de la anterior en 1999. Derrotados en las urnas en su propio país, los conservadores ingleses desembarcan en Bruselas modificando profundamente las orientaciones y principios de políticas de la UE. La Comisión es totalmente reestructurada y la Dirección General de Empresa se hace cargo de las cooperativas en su Unidad de artesanías, pequeñas empresas, cooperativas y mutuales. Anteriormente, éstas estaban junto a las ONGs y las fundaciones dentro de una concepción cercana a la economía social. Se las separa de aquellas, alejando a las cooperativas de las esferas de política social y de empleo.

Mientras, en 1999, la OCDE lanza la definición de “*empresa social*”, un concepto muy diferente de la *empresa de economía social*. La “*empresa social*” es toda empresa con alguna finalidad social ya sea sociedad anónima, de capital, cotizada en bolsa, o cooperativa. La “*empresa social*” ha recibido enorme financiamiento del gobierno de Inglaterra, tiene una coalición basada en Inglaterra y EEUU y rechaza relacionarse con la economía social. En la concepción anglosajona, no tiene ninguna relación con la gestión democrática ni con una pertenencia a sus miembros. Basta por ejemplo dar empleo a personas con discapacidad (física o social). La cooperativa entonces puede identificarse como una “*empresa social*” solo y cuando expresa un objetivo social específico, que vaya en el sentido de la inclusión social y/o de los servicios de proximidad. A la inversa, la “*empresa social*” no se identifica con la empresa cooperativa, ni con la especificidad de su identidad socio-económica ni con los valores, principios y lógicas de esta última.

En el mundo cooperativo, algunos de sus representantes eligen acercarse a la OCDE y alinearse a la concepción de “*empresa social*”, reclamando un mayor reconocimiento de las empresas de economía social en general y de las “*empresas sociales*” en particular en la política de inclusión y de empleo como eje de estrategia de inserción cooperativa en la política europea. Se pone el acento además en el trabajo voluntario, acentuando que el trabajo debería ser en parte sustancial no-remunerado.

Paradójicamente, se elige descentrarse del área de políticas en la cual la cooperativa se encuentra insertada desde el 2000 -la DG Empresa- excepto por dos grandes proyectos consecutivos del mismo nombre “SCOPE”, para ayudar a las cooperativas de los países de Europa central y oriental a prepararse para el ingreso a la UE. Se realizan proyectos en el área social y de inclusión, de la responsabilidad social de la empresa (RSE), de los consumidores, de investigación sobre servicios de proximidad, de la “*empresa social*”, etc. En estos años se retoman las negociaciones por el estatuto de la sociedad cooperativa europea – SCE. En junio de 2002, todos los Estados miembros se ponen finalmente de acuerdo sobre el texto para la SCE. En ese momento, para la DG Empresa publica un texto refiriéndose a las palabras del entonces Comisionado de la misma Erkki Liikanen (Finlandés), anunciándolo al tiempo que explicita cuales son las especificidades de las cooperativas que interesan a la Comisión: “*Las empresas cooperativas difieren fundamentalmente de las corporaciones tradicionales de tres maneras importantes: el propósito, la distribución de beneficios, y el control. El propósito de una cooperativa es proporcionar ahorros en la entrega de servicios o productos, normalmente a través de precios competitivos, en lugar de las generar ganancias para los accionistas. Cualquier ganancia adicional generada por la cooperativa es dividida entre los miembros basándose en su contribución a, o en el uso de, estos servicios. El control de la cooperativa se basa en un miembro - un voto, sin tener en cuenta el nivel de inversión individual.*

*Mientras algunos consideran al modelo cooperativo como anticuado, muchos otros, el Sr. Liikanen entre ellos, ve en él un real potencial de innovación. Por ejemplo, una estructura de compañía que combina la propiedad participativa y el control, donde los empleados tienen una influencia real sobre las decisiones de gerencia, se halla bien ubicada para tener éxito en una economía crecientemente dependiente del capital humano.*

*Además, dada la importancia de la industria de servicios en Europa (que emplea el 69 por ciento de la población activa actualmente), una estructura que permite a los usuarios influir de manera directa en el negocio que les sirve asegura que los servicios permanezcan adaptados a las necesidades del cliente. De hecho, las cooperativas ya están demostrando su habilidad de aunar calidad y servicios responsables en áreas tan vitales como la salud y los servicios sociales.”<sup>6</sup>*

Las cooperativas son entendidas como siendo parte de la “economía social” en las políticas de empleo. En el 2002, la directriz 11 de la estrategia europea de empleo (2002)<sup>7</sup> establece que «los Estados miembros promoverán medidas para impulsar el desarrollo competitivo y la capacidad de la economía social para crear más puestos de trabajo y mejorar su calidad, especialmente el suministro de bienes y servicios relacionados con necesidades aún no satisfechas por el mercado, y examinarán, con objeto de reducirlos, los obstáculos que pudieran surgir a dichas medidas».

En julio de 2003, se adopta el Reglamento relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea –SCE- y la Directiva sobre implicación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones de la SCE<sup>8</sup>. Hacia fines de 2003, la tensión crece en la Comisión, donde se dice abiertamente que es mejor olvidar a la “economía social”, mientras en el 2004 personas de la DG Empresa expresan que las cooperativas deberían estandarizarse con la sociedad anónima y ministros de partidos políticos de centro-derecha de algunos países miembros esgrimen su preferencia por un tratamiento preferencial hacia las empresas responsables socialmente – la RSE, o para la “*empresa social*” cuando de trabajo a trabajadores discapacitados. Se intenta prevenir que las cooperativas representen intereses de consumidores porque son empresas, se las critica porque en tanto empresas no todas son “sociales” o porque sus miembros tienen por objeto ayudarse “solo a si mismos”...

Uno de los pocos elementos que ayudaron a distender la atmósfera es la ex presidencia de la Comisión, ya que Romano Prodi (italiano) conoce el valor de las cooperativas en lo económico y lo social, así como también su competitividad y capacidad de innovación y sustentabilidad. Ello permite que por primera vez se realice la Convención Cooperativa en Bruselas con su presencia. En cuanto al nuevo presidente de la Comisión Manuel Barroso, quien tiene una postura ideológica diferente, la comunicación es por el momento menos fluida.

En pocas palabras, se podría esbozar algún paralelismo estilizado entre lo que acontece en la UE desde el 2000 y la evolución en la década de los 90 en los países del Mercosur. En paralelo, las cooperativas están fortaleciéndose en varios países, en muchos sectores son pilares de la economía, están multiplicándose las instancias de estudios e investigación sobre cooperativas en países de la UE como España y Alemania, y el interés por la economía social y/o solidaria crece en muchos grupos de la sociedad civil europea sobre lo que acontece en otras regiones, comenzando por los países del Mercosur, por fuera del cooperativismo y de los organismos de la UE.

Por qué tantas tensiones con respecto a las cooperativas en Europa, que hasta fines de los 90 existían a la par de otras empresas y asociaciones sin ser asediadas de tal manera? Por un lado, como ya se ha dicho, se construye el mercado único europeo sobre ciertos pilares: garantía de libertad de movimiento, aproximación de leyes y regulación que afectan directamente el funcionamiento del mercado común, la política de la competencia, y por último, la tarifa externa común<sup>9</sup>. Por el otro, la globalización económica es una competencia por escalas empresariales o de negocios de alcance mundial, a través de la conformación de cadenas de producción y distribución en cada sector económico, donde el accionista financiero determina cada vez más la

<sup>6</sup> Erkki Liikanen, based on SPEECH/02/472, CORDIS RTD-NEWS 19078.

<sup>7</sup> Decisión 2002/177/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, DO L 60 de 1.3.2002, p. 60.

<sup>8</sup> Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE) y Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, DO L 207 de 18.8.2003.

<sup>9</sup> *The Government and politics of the European Union*, Neill Nugent, 4a edición, Palgrave: páginas 324-ss

lógica empresarial. En la creación y consolidación de tales cadenas, las empresas se convierten, por vez primera en la historia del capitalismo, en una mercancía más, comprándose y vendiéndose, cambiando su objeto y finalidad, sin límites a su reestructuración o deslocalización. Para todo ello, se requiere un alto grado de estandarización a fin de lograr un mercado común con regulación homogeneizada. Unido al ya mencionado clima ideológico predominante, ello refuerza la percepción de que las cooperativas, junto a las otras empresas de economía social y solidaria, quedarían más bien “fuera de la norma”.

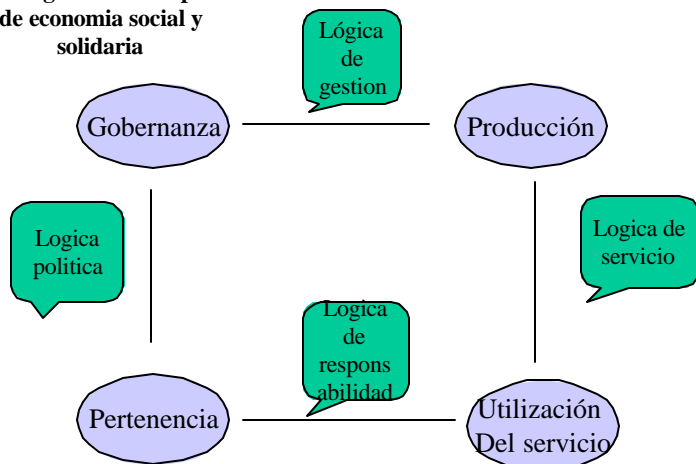
A ello se añaden las luchas de posicionamiento de las empresas tradicionales de capital por mejorar una imagen deteriorada a través de las iniciativas de responsabilidad social de la empresa (RSE) y de la “*empresa social*”, la representación global de las pequeñas y medianas empresas (pymes) queda a cargo de UNICE – la voz de las grandes empresas europeas, y se van creando una serie de redes empresariales que utilizan los términos de “redes de cooperación basadas en la confianza” entre otros, compitiendo con lo que era tradicionalmente el espacio cooperativo.

A decir verdad, las empresas de economía social son una de las últimas grandes barreras a la mercantilización de la empresa en general, de las funciones sociales que prestan (servicios sociales, vivienda, inclusión laboral, etc), y del ázco con el territorio local. Son una fuente importante de trabajo, pero también de autonomía empresarial. Más aun, son una de las fuentes mas genuinas de cooperación en la economía con capacidad de crear redes solidarias, y con una racionalidad económica que si bien pueden tener beneficios no están orientadas a la exclusiva retribución al capital. Son asimismo, una de las pocas alternativas eficientes y eficaces para la supervivencia de miles de empresarios de pequeñas y medianas empresas y para aquellos de profesión liberal en la competencia globalizada. Son, como largamente demostrado, fuente de desarrollo local y comunitario.

La empresa de economía social, específicamente la cooperativa, tiene una lógica empresarial diferente de aquella de la empresa de capital porque esta basada en valores diferentes y porque su estructura de pertenencia y control es diferente. Si toda empresa puede analizarse en sus 4 polos (gobernanza, producción, servicio y pertenencia), la racionalidad y lógica pueden variar. Para visualizar rápidamente esta lógica económica diferente, Henry Nogués<sup>10</sup> describe las 4 lógicas en la empresa de economía social, que se distingue fundamentalmente por 3 de ellas: la lógica del servicio, la lógica de la responsabilidad y la lógica política (no confundir con ideológica!) gracias a su autonomía y a una gobernanza democrática anclada en sus miembros-propietarios. La única lógica que podría ser similar a la de la empresa de capital es la de gestión.

<sup>10</sup> *Le positionnement de l'économie sociale et solidaire : un enjeu théorique et politique*, Noguès, Henry, 2004, Version preliminar, mimeo.

#### Las 4 logicas en la empresa de economia social y solidaria



Justamente, a excepción de la lógica de gestión, las otras tres lógicas estarían en cuestión. Daremos aquí solo tres ejemplos. Primero, la estandarización creciente de normas contables y de empresa que intenta armonizar toda iniciativa económica y formas de valorización sobre el modelo de empresa convencional de capital, al mismo tiempo que prohibir expresamente toda alternativa. Debe quedar “un solo set” mundial de normas que cubra toda actividad humana lícita. Así, el IASB ha conseguido convertir las partes sociales cooperativas y las inversiones de sus miembros en deuda de la empresa. La SCE por su parte debe aplicar las normas IAS/IFRS. Segundo, cuando se afirma que toda empresa debería tener sus acciones abiertas a la compra y venta, en nombre del derecho de libre establecimiento (no ya territorial, sino virtual o financiero). Tercero, en febrero de 2005, Danuta Hübner -Comisionada Europea para la Política Regional- declara al diario La Tribune que *“prevenir las deslocalizaciones, paralarlas con reglas artificiales iría contra la competitividad de las empresa... Lo que debemos hacer, por el contrario, es facilitar las deslocalizaciones en Europa... o bajar los costos de las empresas y evitar que ellas se deslocalicen hacia la India o la China”*.<sup>11</sup> Dejemos de lado el doble estándar entre la prevención en Europa como anti-competencia y fuera de Europa como pro-competencia. Las deslocalizaciones son uno de los temas socio-políticos más sensibles de la actualidad europea. Frente a fuertes reacciones, la declaración fue temporizada por el Presidente de la Comisión João Manuel Barroso, quien sin embargo no renegó de dicha orientación en la política europea<sup>12</sup>. La posibilidad de deslocalizar la cooperativa en Europa se va a encontrar en el reglamento de la SCE. Así, no es improbable imaginar que tanto el nivel de pertenencia y de control activo de la empresa cooperativa por sus miembros como su enraizamiento en la comunidad local se vean puestos en duda como elementos que no ayudan a la libre competencia, según la concepción actual de algunas autoridades.

Pero volvamos a la cuestión de la estandarización, y porque podría tener un impacto eventual incluso sobre el Mercosur. La UE procura un mundo “codificado”, donde cada área sea estandarizada, normalizada. Así, busca hacer el mundo mas predecible, tanto como sea posible. Económicamente, esto favorece las escalas de economía de producción y distribución y la coordinación de las mismas a través las fronteras. Quien pierde debe adaptarse a los estándares

<sup>11</sup> <http://www.lexpansion.com/art/15.0.81802.0.html>

<sup>12</sup> <http://www.tageblatt.lu/user/default.asp?ArticleId=31750>

nuevos, lo que implica costos importantes. Así, se observa que en el nuevo Plan de Acción de Lisboa, las negociaciones de acuerdos con el Mercosur y los países del Golfo aparecen bajo el objetivo de apertura de mercados externos. Mientras, los EEUU, Canadá, Australia, China y Japón aparecen como acuerdos con objetivos de estandarización de alcance mundial. Por ello, un elemento primordial en sus políticas de apoyo a los regionalismos en el mundo es la estandarización y cuando no es posible lograrlo, el reconocimiento recíproco en materias varias. Por ello también, varias iniciativas importantes para las cooperativas, como las normas contables internacionales o las estadísticas de economía social non-profit, son iniciativas conjuntas entre la UE y los EEUU, con alguna participación de Australia, Japón, etc. Sus resultados son están destinados únicamente a sus propios territorios, sino al conjunto de los países del planeta.

### 3. Normativa

El interés por colocar un objeto bajo regulación específica merece en sí mismo un análisis aparte. A la par de los desarrollos evocados en la sección precedente, aparecen las primeras normas europeas para cooperativas de toda la historia del regionalismo en Europa. Desde el inicio de tal propuesta normativa habían transcurrido casi 15 años. Y si bien ocurre prácticamente al mismo tiempo que la Recomendación de la OIT 193 de 2002, incluyendo la votación unánime a favor de esta última por parte de gobiernos, sindicatos y empleadores de todos los países de la UE, de todos los países candidatos y en vías de adhesión, el contenido y la finalidad de la norma europea no siempre son coincidentes, a pesar de que sus títulos sean similares. La persona encargada de Cooperativas de la DG Empresa sugiere el título de “*las cooperativas pagan dividendos*” para su Comunicación a fines de 2003, provocando el rechazo del movimiento cooperativo.

#### 3.1. Marco Normativo

El desarrollo normativo específico para cooperativas desde el 2000 es desarrollo por la DG Empresa y parte de dos normas que establecen el marco legal:

- a. Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea -2003
- b. Comunicación de la Comisión sobre promoción de las cooperativas – 2004
- c. Las estadísticas, propuestas de observatorio, la aplicación de las directivas sobre ley de sociedades y gobernanza corporativa, Basilea II y las normas contables, aparecen como los temas de mayor actualidad. Al su alrededor, giran otros temas más amplios como la creación de redes y clusters de pymes y el fomento del “espíritu empresarial”.

Con formato: Numeración y viñetas

#### a. Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE)

La SCE se aprueba con el Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo y Directiva 2003/72/CE del Consejo, 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, DOL 207 de 18.8.2003.

Es importante recordar que la SCE es un caso específico de cooperativa transnacional o transfronteriza en la UE. El Estatuto ejerce sin embargo una influencia normativa indirecta sobre las normativas nacionales.

La SCE entrará en vigor en enero de 2006. En la actualidad, habría varios cooperativistas estudiando la conveniencia de utilizar la SCE, pero a la fecha no se conocen reacciones muy entusiastas al respecto.

En su preámbulo, el punto (7) afirma que “*Las cooperativas son principalmente grupos de personas o entidades legales con principios operativos particulares que son diferentes de aquellos de otros agentes económicos. Éstos incluyen el principio de estructura y control democráticos, distribución del beneficio neto del ejercicio anual de manera equitativa.*” La SCE requiere un capital mínimo de 30 000 euros y puede ejercer sus actividades en todo el mercado interno con una personalidad jurídica, una normativa y una estructura únicas.

Ella reenvía sin embargo el tratamiento impositivo, laboral, de propiedad intelectual, entre otros, a la regulación nacional, con lo cual su gestión será compleja. Su domicilio social podrá trasladarse a otro Estado miembro, sin dar lugar ni a la disolución ni a la creación de una nueva persona jurídica. En relación a la deslocalización, el Parlamento fue activo en incorporar la consulta y defensa de los derechos de los trabajadores a través de la directiva 2003/72/CE que “completa” el Reglamento de la SCE.

Su estructura puede ser dual o monista a opción. La SCE puede nacer por fusión, transformación, o creación ex nihilo. Las cooperativas de varios países pueden fusionarse bajo la forma de SCE. Una cooperativa nacional que desarrolle sus actividades en otro Estado miembro además de aquel en el que está implantada puede transformarse en SCE sin disolución previa. Finalmente una SCE puede ampliar y reestructurar sus operaciones transfronterizas sin necesidad de instalar una red de filiales.<sup>13</sup>

La SCE establece sobre las participaciones cooperativas en el artículo 5 (Capital de la SCE) que las mismas serán detenidas de forma denominativa y que el valor nominal de participaciones en una clase única serán idénticas. El valor nominal de las participaciones puede incrementarse consolidando las participaciones emitidas y reducirse subdividiendo las participaciones emitidas. De acuerdo con los estatutos, las participaciones pueden ser asignadas o vendidas a un miembro u otro que adquiere la membresía.

En el artículo 6 (Estatutos) los estatutos de la SCE deben incluir al menos (...) el valor nominal de las participaciones suscriptas, el monto del capital suscripto, y una indicación de que el capital es variable. La tasa de rendimiento al capital invertido deberá ser limitada y en caso de liquidación los activos netos y reservas deberán seguir el principio de devolución desinteresada. Entre sus miembros (artículo 15 -adquisición de membresía), dependiendo de las leyes del país miembro donde la SCE este registrada, podrá haber inversores (no-usuarios) externos. Ya hay algunas experiencias con límites de hasta un 30% pero sin gran éxito. En el caso de la SCE, el socio solventor no podrá tener más del 15% del total de los derechos de voto. Una novedad de la SCE es que *“una entidad jurídica que no tenga su administración central en la Comunidad podría participar en la constitución de una SCE, siempre y cuando tal entidad jurídica esté constituida con arreglo al ordenamiento jurídico de un Estado miembro, tenga su domicilio social en ese mismo Estado miembro y tenga una vinculación efectiva y continua con la economía de un Estado miembro.”* Uno se pregunta quien sería la entidad extra-europea con su casa central fuera de la UE y vinculación continua con ésta (e.g. filiales): una multinacional, una cooperativa de otro continente con presencia en Europa? Entre sus miembros utilizadores puede haber entonces entidades jurídicas en representación de sus propios miembros mientras estos últimos sean personas físicas beneficiarias de la actividad de la SCE. Lo cual podría conllevar elementos de incoherencia con la figura clásica del socio cooperativo.<sup>14</sup> En cuanto a los retornos a los miembros, esto queda como una elección legal que se debe incluir en la SCE si así se desea, y que se llevara a cabo en proporción a las operaciones de los miembros con la SCE o al trabajo que los miembros han prestado a la SCE. Finalmente, el principio una persona-un voto es derogado, a través de una reglamentación compleja con referencias a varias tipologías de cooperativas y de un reenvío a la legislación nacional en la cual tiene sede la SCE.<sup>15</sup>

Como instrumento de política pública, la adopción de la SCE y de la directiva sobre trabajadores es obligatoria para los estados miembros. Si bien la SCE será un caso especial de cooperativa transfronteriza, uno de los objetivos explicitados por la Comunicación de la Comisión que se publica en el 2004 es utilizar el estatuto de la SCE para modificar las legislaciones existentes en cada país. *“La adopción del Estatuto SCE... es una buena oportunidad para que las autoridades nacionales y otras partes interesadas emprendan iniciativas para mejorar la legislación sobre cooperativas e instaurar un entorno más propicio*

---

13 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l26018.htm>

14 M Iengo, « Statuto della Società Cooperativa Europea e Reforma del diritto cooperativo italiano: due leggi a confronto », Responsable legal de Legacoop, Italia, mimeo , pagina 7.

15 Idem, pagina 9.

para su creación.” Así, este será uno de los tres puntos principales de la Comunicación del 2004. Se produce en los hechos una competencia regulatoria entre la norma comunitaria y las normas nacionales cuyos resultados estarán a la vista solo dentro de unos años.

#### **b. Comunicación de la Comisión sobre fomento de las cooperativas en Europa**

Este es el primer texto de políticas de la Comisión Europea dedicado exclusivamente a cooperativas desde el comienzo de la integración regional en la década de 1950.

La Comunicación del 23.02.2004 –COM (2003)18- establece la política para las cooperativas en la UE entre 2004 y 2008, expresa tener 3 puntos principales, a partir de los cuales establece 12 acciones, casi todas ellas indicativas (i.e. estudios, folletos informativos, reuniones):

- ✓ fomentar una mayor utilización del modelo cooperativo en Europa, mejorando la visibilidad, las características y la comprensión del sector;
- ✓ seguir mejorando la legislación europea sobre cooperativas; y
- ✓ mantener y mejorar la situación de las cooperativas, así como su contribución a los objetivos comunitarios.

Ella termina sin embargo aclarando que el desarrollo de las cooperativas sigue siendo esencialmente competencia de los Estados miembros. La Comunicación establece en 3 puntos por qué la creación de cooperativas es importante:

- ✓ *“Las cooperativas pueden ser un medio para construir o aumentar la fuerza económica de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el mercado”.*
- ✓ *“El modelo cooperativo es un medio para prestar servicios de alta calidad...a grupos que de otra manera no tendrían acceso a ellos porque su oferta no resulta atractiva a las empresas que persiguen un beneficio económico. Este es el caso de los «servicios de proximidad», como la sanidad y la asistencia social.”*
- ✓ *“Las cooperativas contribuyen a construir una sociedad basada en el conocimiento... las cooperativas pueden desempeñar el papel de escuelas de gestión empresarial para personas que de otra manera no podrían acceder a puestos de responsabilidad.”*

Los intereses de política serían entonces otorgar escalas a pymes, asegurar los servicios de proximidad a bajo costo, y la capacitación de aquellos sin calificaciones para acceder a puestos de responsabilidad. La Comunicación es ciertamente un texto interesante.

Recién al final del texto, la Comunicación reconoce la gran contribución que las cooperativas ya han realizado a la UE y a sus ciudadanos en la agricultura, en el desarrollo rural y regional, y en la creación de empleo. Y termina con algunos datos que impresionan sobre la importancia de las cooperativas: *“Las cooperativas son empresas dinámicas y modernas que presentan un gran potencial. Representan el 83 % de la producción agrícola de los Países Bajos, el 50 % de la de Francia, el 37 % de los servicios bancarios en Chipre, el 35 % de la distribución alimentaria en Finlandia, el 21 % de la asistencia sanitaria en España y el 60 % del sector forestal en Suecia.”*

Todo esto recibe una forma única de valorización que se desdobra en dos acciones:

- la posibilidad de acceso a programas comunitarios
  1. para el sector agrícola de los nuevos estados miembros y
  2. para las cooperativas del “sector de economía social” que se dediquen a la inserción social y profesional de grupos excluidos (apenas una sugerencia implícita de dicotomía entre las cooperativas).

Con formato: Numeración y viñetas

La Comunicación tiene algo muy positivo: incorpora la mención a los principios de la ACI ya reconocidos íntegramente por la Recomendación de la OIT 193, aclarando *“No obstante, en este contexto los gobiernos deben ser suficientemente flexibles para permitir a las cooperativas competir eficazmente en el mercado en términos de igualdad con otras fórmulas empresariales.”* Mientras, incorpora una amenaza velada a los principios cooperativos en

función de la libre competencia: “Asimismo, la normativa sobre competencia no sólo se aplica a los acuerdos entre empresas (p. Ej. a la creación de la cooperativa y a sus estatutos), sino también a las decisiones de los órganos internos de la cooperativa. Por tanto, aunque organizarse como cooperativa puede no ser incompatible con el artículo 81 del Tratado CE, su funcionamiento o normas posteriores pueden considerarse una restricción de la competencia. La Comisión invita a las organizaciones de partes interesadas y a los servicios de apoyo a empresas a divulgar las normas de competencia que pueden aplicarse a las cooperativas europeas.” El “puede no ser incompatible con” deja al pasar una sensación equívoca. La libre competencia aparece también como la norma determinante cuando “La Comisión invita a los Estados miembros a que, cuando estudien un tratamiento fiscal apropiado y proporcional para el capital social y las reservas de las cooperativas, velen para que dichas normas no creen situaciones que limiten la competencia”.

Antes de dar las cifras de su importancia, que aparecen al final, el texto las trata como objetos a modernizar. Como si no tuvieran acceso a estructuras de apoyo propias, la Acción 5 establece que “La Comisión analizará la posibilidad de identificar y difundir buenas prácticas en el ámbito de los servicios de apoyo a las empresas específicamente dirigidos a las cooperativas, a partir del trabajo previo sobre las PYME y las empresas de tamaño muy reducido”, prácticas que no han incluido hasta ahora casos de servicios de apoyo de las propias cooperativas. Representantes del movimiento cooperativo han tenido algunas iniciativas en el Comité Económico y Social Europeo al respecto, como la Opinión de 2004 que muestra 13 casos de buenas prácticas.

### **c. Otras Iniciativas: Estadísticas y Reuniones**

Entre las iniciativas de la DG Empresa en 2004 y 2005 se hallan las estadísticas y el análisis de posibles cargas adicionales de impacto inesperado debido a las normas contables internacionales como las IAS 32, IFRS para pymes, la 8a directiva sobre ley de sociedades y las normas de Basilea II. Durante el 2004, había expresado interés en la constitución de un Observatorio Europeo de Cooperativas, que no ha pasado a mayores.

La Comunicación de la Comisión Europea sobre la Promoción de Sociedades Cooperativas<sup>16</sup> reconoce que hay “datos pobres sobre la importancia cuantitativa y las tendencias de su desarrollo” y decide que la “Comisión examinará las posibilidades de desarrollar el uso de “técnicas de cuentas satélites” para la colección y análisis de estadísticas cooperativas y de hacer que estas se apliquen por los institutos estadísticos nacionales” en su Acción 3.

Es verdad que en la UE no hay estadísticas cooperativas armonizadas por lo cual las cooperativas como tales resultan invisibles en las estadísticas europeas. Es fácilmente comprensible que exista un interés por contabilizarlas y obtener información sobre su existencia y contribución al desarrollo de la UE. Hasta ahora, Eurostat fracasó tres veces en construir estadísticas cooperativas (1986, 1992 y 2002) y la iniciativa actual es entonces la cuarta. En abril de 2004 hubo un seminario sobre Cuentas Satélite para la Economía Social<sup>17</sup> co-dirigido entre el centro de Johns Hopkins para Estudios sobre la Sociedad Civil de EE.UU. y la DG Empresa con unos 80 participantes de 32 países por el mundo. Es que la iniciativa actual ha sido promovida en primera instancia por la OCDE y se trataría de una idea de alcance mundial.

En Europa, la DG Empresa se ha hecho cargo y ha puesto una persona a cargo del tema. Sin embargo, hasta el 2004 el proyecto se concentraba exclusivamente sobre non-profit y el trabajo voluntario. Hasta ese momento nunca se había hecho un estudio piloto sobre las cooperativas, como se observa en el material expuesto en el sitio web del seminario (ver nota al pie 13). Philippe Kaminski del Instituto estadístico francés INSEE recordó la necesidad de considerar estadísticas apropiadas para las empresas cooperativas. La metodología fue definida

<sup>16</sup> COM (2004)18 of 23.02.2004

<sup>17</sup> Seminar on the Satellite Accounts for the Social Economy, Brussels, 23 April 2004– Background and Programme, DG Enterprise, <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop/conferences/coop-conferences-index.htm>

en el 2002 con el *Manual Estadístico de Instituciones Non-profit en el Sistema de Cuentas Nacionales para las instituciones non-profit* de las Naciones Unidas. Ese Manual no incluye ni las empresas cooperativas ni las mutuales ni las ahora también incluidas “empresas sociales”.

Ya existen sin embargo iniciativas valiosas como la del gobierno de Cataluña con el Instituto Formació de creación de registro legal y estadístico cooperativo. Dicho Instituto es en sí mismo una cooperativa de trabajo y educación de alto nivel. Para poder recabar estadísticas, lo primero es crear un espacio único con criterios claros, es decir un registro territorial único. Este punto fue reclamado por las Naciones Unidas, por el Secretario General, en su informe del 23 de diciembre de 1998, sobre el “Estatuto y rol de las cooperativas en vista de las nuevas tendencias económicas y sociales”.<sup>18</sup> En Polonia, es responsabilidad del mismo movimiento cooperativo a través de su única cúpula nacional. En Cataluña, es un registro gubernamental creado en cooperación con el movimiento cooperativo. Esto es algo que lamentablemente las cuentas satélites pasan por alto, basándose en una colecta descentralizada de estadísticas input-output de sectores económicos en las cuentas nacionales.

Este problema fundamental lleva en parte al fracaso de la tercera iniciativa de Eurostat en 2000 y 2001. La otra parte del fracaso resulta fue mezclar formas legales diferentes como las de non-profit que, en comparación con las cooperativas y mutuales, no tienen por ley ni formas de gestión y control democráticos ni permiten distribución de recursos a sus miembros. Explicado por Eurostat durante el seminario de abril de 2004 sobre cuentas satélites, el trabajo se realizó con los registros comerciales generales para identificar unidades que tenían ciertas formas legales nacionales análogas a las instituciones non-profit al mismo tiempo que a la forma cooperativa y a la forma mutual. *“Los resultados mostraron que los formularios legales eran tan diferentes entre los países con la consecuencia que los datos eran tan diferentes de un país a otro que eran inutilizables.”*<sup>19</sup> Como resultado, se puede leer que: *“Como tendencia general en 1998, las cooperativas están más que nada presentes en el sector económico de “Electricidad, gas y agua”, conclusión que como todos saben es un bien extraña a la realidad. Las cooperativas es tan muy presentes en muchos otros sectores en los países estudiados.*

Finalmente, la DG Empresa ha emprendido una serie de reuniones con el movimiento cooperativo para intercambiar información y comprender mejor la situación de las cooperativas en la UE. Estas ocasiones están abiertas a todo representante del movimiento cooperativo, ya sea a nivel sub-nacional, nacional o regional. La DG Empresa puede si así lo desea invitar además miembros de otras Direcciones Generales de la Comisión, pero no puede invitar expertos en temas que están bajo la autoridad de otras DGs. Estas reuniones de la DG Empresa cumplen un rol muy importante y necesario. Es de lamentar, sin embargo, que no haya en la UE un espacio integrado de debate y de información sobre políticas de la UE con impacto directo sobre cooperativas, lo que aseguraría la presencia conjunta y constante de los representantes de todas las DGs involucradas y, en caso de necesidad, de sus expertos.

### **3.II. Implementación**

La implementación de las políticas de la UE para las cooperativas pasa también por programas multi-anales que son diseñados por las DGs, en este caso la DG Empresa. A partir de la asunción de la nueva Comisión, el MAP 2006-2010 (programa multianual de acción que incluye el tratamiento a las pymes) sería integrado junto con todos los otros programas de la DG Empresa en un gran instrumento de política llamado CIP. La propuesta para el Programa 2007-2013 de competitividad e innovación- integra el MAP con los programas de Innovación,

---

<sup>18</sup> Documento de Naciones Unidas A/54/57. Sobre estadísticas, específicamente, el Informe propone *“extender al movimiento cooperativo el apoyo técnico de los servicios estadísticos nacionales en medida por lo menos equivalente al apoyo del cual se benefician otros importantes actores sociales; ayudar a establecer un informe anual relativo a registros de cooperativas...”*

<sup>19</sup> « A pilot study on co-operatives, mutuals, associations and foundations, Data on Denmark, Spain, France, Italy, Portugal, Finland, Sweden and Switzerland», Eurostat, mimeo.

Energía y LIFE. El MAP era el plan de acción del programa comunitario para el espíritu empresarial y la competitividad de empresa 2006-2010.

El MAP 2006-2010, aunque diseñado al mismo tiempo que la Comunicación de promoción de las cooperativas por la misma DG Empresa, no tiene ninguna mención a las cooperativas. Por lo cual, se dudaba que estas fueran a tener acceso a financiamiento o programas en tanto que cooperativas, aunque eventualmente podrían verse beneficiadas como pymes. El MAP proponía estudios de casos de buenas prácticas, una Red de centros Euro-Info, estudios, conferencias y la promoción de “empresas sociales” con un presupuesto aprox. €500 millones.

El CIP propone como objetivo principal la mejora de la competitividad internacional y el crecimiento sustentable de la economía, sin mencionar el empleo o la cohesión social. Pone énfasis por ejemplo en la promoción de redes de pymes, en la tecnología de computación e información, el acceso eficaz de todo tipo de empresas a los mercados de capital, y una política pública de reformas estructurales. Para gestionar todas esas políticas juntas, se delegarían poderes en una nueva estructura ejecutiva de la cual no se tiene aun detalles, mientras la Comisión se reservaría el control y seguimiento. En todos los casos, las cooperativas y sus representantes deben responder a las consultas abiertas sobre esos documentos demostrando cual es su contribución a la competitividad e innovación en Europa.

### 3.III. Percepción de las cooperativas en la Comisión

Las cooperativas serían reconocidas positivamente como fuente de trabajo; la DG Empresa menciona unas 150.000 cooperativas en la UE 25 (15.000 en nuevos países miembros), aunque la Comunicación de la Comisión habla de 300.000 utilizando los datos de la ACI. Es difícil dar la razón a nadie cuando no existen estadísticas fiables europeas. Las cooperativas serían una fuente de aprendizaje empresarial, con una racionalidad económica que si bien pueden tener beneficios no están orientadas a éstos como el objetivo primario o fundamental, y como una vía para aumentar la competitividad de las empresas pequeñas y medianas, por lo cual la Comisión ha iniciado el estudio de cooperativas de pymes en 2005. Ellas serían también una fuente de desarrollo sub-regional dentro de los estados miembros.

Por otra parte las cooperativas son criticadas como teniendo una visibilidad limitada ya que usan otras formas legales, tienen competencia de nuevos modelos empresariales de cooperación de pymes y de las iniciativas de la gran empresa sobre la responsabilidad social de la empresa - RSE, y sufren críticas en el Este de Europa. Se dice que es malo que sean de auto-ayuda sólo para sus miembros, que no se puedan comprar o deslocalizar y que no recompensen al inversor externo o al capital de éste como lo hace la sociedad anónima.

## 4. Participación institucional en la UE

### 4.1. Organismos Consultivos:

La participación institucional del cooperativismo se realiza fundamentalmente a través del organismo consultivo de la UE, el Comité Económico y Social Europeo –CESE, en el Grupo III. Los otros dos sectores están conformados por representantes de empleadores y sindicatos. Recientemente, en el 2004, el CESE ha emitido varios dictámenes de importancia sobre las cooperativas y la economía social. Ellos han sido:

- a. la justificación y la solicitud de un programa de promoción y desarrollo de empresas de economía social, entre ellas las cooperativas, en Europa del Este luego de su ingreso en la UE y a la gran reestructuración socio-económica que deberán enfrentar esos países en medio de una política macro-económica que privilegiara la estabilidad y los presupuestos reducidos,
- b. la valorización de cooperativas de pymes como casos de buenas prácticas que refuerzan su competitividad y contribución socio-económica a la UE,

Con formato: Numeración y viñetas

- | c. la reacción a la Comunicación de la Comisión sobre promoción de sociedades cooperativas en la UE, en base a una amplia consulta con el movimiento cooperativo europeo, y
- | d. la importancia de la cohesión social tanto en la UE como en América Latina y en la relación entre ambas regiones.

En el último dictamen, el CESE menciona ampliamente la economía social y las cooperativas. En el punto V se refiere a su rol en la democratización de la gestión empresarial, en el punto 3.2.10.9 a la importancia de la recuperación de empresas en crisis, en el punto 6.5.3 a su rol como alternativa a la economía informal, en el punto 6.5.4. reclama para ellas un mejor acceso a financiación, y en el punto 7.3.4. se sugiere crear un foro biregional de la economía social (entendido como cooperativas, mutuales, y ONGs y fundaciones que respeten los principios de gestión y control democráticos, membresía abierta, redistribución de beneficios a los miembros que no maximiza ni da primacía a los retornos al capital de inversión, etc.

Por último, se debe recordar que las cúpulas cooperativas de nivel europeo permanecen al nivel de la sociedad civil. Mientras la ACI-Europa (creada en los años 90) continuaba hasta ahora con su sede en Suiza, el CCACE fue creado (en la década de 1980) en Bruselas en parte gracias al impulso de las instituciones europeas mismas, que deseaban oír una voz única del cooperativismo. Recién en 2004 se acuerda el traslado de la ACI-Europa en Bruselas y con ello se puede iniciar finalmente un proceso de mayor integración con el CCACE en la nueva Plataforma “Cooperativas en Europa”, con una oficina común en Bruselas a partir del 1º marzo de 2005.

## 5. Visiones principales de economía social y solidaria en la UE

Siendo que mi posición intelectual y académica ha sido siempre de una objetividad sustentada en la honestidad que es ciertamente siempre de corte subjetivo, y dado que como el título de la sección lo aclara, las visiones en la UE son múltiples y siempre en evolución, expresare primero mi percepción actual de cuales son las visiones predominantes a inicios del siglo XXI, para luego desarrollar con detenimiento algunos aspectos.

Lo primero lo haré desde la óptica del poder en ejercicio, y desde la óptica del terreno, de aquellos que luchan por condiciones de vida dignas y por la construcción de una sociedad y economía autónomas, solidarias y democráticas.

- Desde arriba, se observa la búsqueda en la “economía social” (se habla de “economía solidaria” en España, Francia y círculos académicos europeos) de una promesa de un nuevo “*welfare mix*” privado-público, que servirá de fuente de servicios sociales a bajo costo y de inclusión a personas con handicap social (no solo físico, sino también desempleados, mujeres, inmigrantes, ex-drogadictos, etc.). Esa política de inclusión se haría fundamentalmente con trabajo voluntario o con salarios reducidos. En contrapartida, su financiamiento sería parcial o totalmente público.
- Desde abajo, se observa como principal desafío la defensa de la existencia misma del derecho a la libre asociación y a la libre cooperación, crecientemente atacado por la primacía del valor de libre competencia aplicado ahora no solo a las empresas sino a los individuos. Esa defensa se extiende a la necesidad de poder actuar en la esfera económica con fines socio-económicos no-especulativos entre iguales (es decir con una gestión y control democráticos, solidarios, autónomos y responsables). A grandes rasgos, las cooperativas y otras formas análogas serían las últimas barreras importantes a la mercantilización total de la empresa en general (que hoy se vende y compra fácilmente y se reestructura sin límite alguno), de las funciones sociales que prestan (servicios sociales, vivienda, inclusión laboral), y del lazo con el territorio local (por su enraizamiento en la comunidad local y de la dificultad para deslocalizarlas, lo que a su vez genera confianza de la comunidad y de los miembros, permitiendo proyectos y servicios de largo plazo).

La economía social merece ser estudiada como área de política pública ya que incluye a las cooperativas como su parte constituyente más importante. Haría entonces falta mucho más espacio para tratar bien por un lado la existencia y el alcance de políticas públicas de la UE sobre economía social, y por el otro las diferentes definiciones y visiones de la economía social y solidaria en la UE, un tema que va más allá de los objetivos del presente texto. Me tomo la libertad, al menos, de hacer dos cosas: uno, mencionar la nueva política de la Comisión sobre economía social desde 2003 y dos, reflexionar sobre los orígenes históricos de la economía social, intrínsecamente enlazados con las cooperativas.

El año 2003 podría verse como un punto de inflexión para la política de la Comisión sobre la economía social, cuando ella toma una connotación diferente, refiriéndose cada vez más a la “*empresa social*”. A fines de 2003, el ex – responsable de la Unidad a cargo de cooperativas en la DG Empresa hace mención en un seminario público de la intención de separar algunas cooperativas y ponerlas junto con otras empresas en la categoría “*empresas sociales*”. En Italia, un proyecto de ley que debería votarse en 2005 va en el mismo sentido. Un nuevo sitio web de la Comisión sobre economía social pone en primera línea todo lo referido a la “*empresa social*”. El cambio de estrategia se realiza a través de acciones de la Comisión, de algunos gobiernos nacionales como el de Blair en el Reino Unido que promueve la alianza transatlántica de “*empresa social*” con los EEUU con gran apoyo del estado, de la OCDE junto con un grupo de institutos coordinados por el Instituto ISSAN (Trento, Italia) con vínculos con la OCDE, y también algunos representantes del mundo cooperativo que tratan de posicionarse en el tema.

En el 2003, la OCDE publica un libro<sup>20</sup> en cooperación con el ISSAN de Trento donde define la “*empresa social*” para Europa, ya que “*es seguro que el sector non-profit jugara un rol mayor en el futuro... mucho dependerá de la capacidad de las nuevas organizaciones de hallar claros modelos de gobernanza y desarrollo y de la capacidad de los policy makers de comprender las ventajas de un sistema de bienestar pluralista*” (pagina 56). La OCDE afirma que la reemergencia del sector non-profit (reconociendo que en Europa coexisten varios nombres como el de economía social que incluye a las cooperativas) “*ha sido reconocida y reforzada por las reformas de los sistemas de protección social, que le ha atribuido un rol específico para la oferta privada y non-profit de servicios personales y sociales*” (pagina 54), pero que el sector se enfrenta a ciertas barreras importantes que se deben contrarrestar con ciertas políticas. A continuación, se mencionan las barreras y las políticas públicas a promover. El mensaje más fuerte es que la definición de la nueva economía social y el desarrollo de la conciencia del movimiento dependerían fundamentalmente y por primera vez en la historia del poder público y de la OCDE misma. Las razones dadas son: la “*empresa social*” tiene una pluralidad de *stakeholders* (clientes, voluntarios, representantes de la comunidad local) que es difícil de gestionar. “*Sus gerentes y el movimiento*” tienen “*una conciencia limitada de su rol en la sociedad y sistema económico europeos*”. Ella tiende a desarrollarse en las formas pre-existentes legales mejor definidas y más aceptables socialmente y uno de los riesgos más importantes, según los autores, es que “*las organizaciones non-profit se conviertan en compañías de trabajo asociado*” (las cuales, supuestamente, incluyen las cooperativas de trabajo asociado), “*persiguiendo solo el exclusivo interés de aquellos empleados*”. Así, el medioambiente no favorecería el fortalecimiento de sus modelos organizacionales en la mayoría de los países europeos. Las políticas a promover son de oferta y de demanda. Al nivel legal, retirar las exenciones fiscales otorgando *vouchers* a las familias para el uso de los servicios sociales de proximidad. Evitar que tomen las formas legales no deseadas, mientras se consolidan las nuevas formas y se las organiza en segundas y terceras organizaciones de representación por fuera de las ya existentes, definir estrategias de quasi-mercados en las licitaciones locales por sus servicios, retirándolos de la regulación de libre competencia, etc.

<sup>20</sup> The Non-Profit Sector in a changing economy, OECD, 2003, Paris, paginas 54 a 56 para las citaciones en este capítulo.

Ahora, unas reflexiones personales. Se han creado en el curso de los últimos años en varios estados miembros de la UE (e.g. Italia, Francia y Portugal) legislaciones específicas para las empresas cooperativas sociales o cooperativas de interés general, con apoyo del movimiento cooperativo, que tratan de incluir a los múltiples stakeholders o participantes con “stakes” (puestas en juego). Pero el único caso hasta ahora de gran éxito es el italiano, que de hecho, ha sido el creador de la cooperativa social. Este caso se caracteriza por ser en su casi-totalidad cooperativas sociales que son básicamente cooperativas de trabajo asociado y que cuentan solo con un porcentaje reducido de voluntarios dentro de sus plantillas totales de recursos humanos. Hasta ahora, más allá de las declaraciones, nunca han encontrado la manera de incorporar múltiples “stakeholders” de manera generalizada y permanente, económicamente viable y socialmente sustentable. Los valores cooperativos y democráticos de su base social son muy fuertes, provenientes de un proceso histórico de construcción de identidad en el norte de Italia, que ha pasado por la resistencia al fascismo y luego la auto-organización en ONGs solidarias durante el periodo del Concilio Vaticano II para su posterior auto-conversión en cooperativas sociales de trabajo asociado. Es la historia del norte de Italia que conduce a la creación de la cooperativa social.

El concepto de la “*empresa social*” en cambio tiene origen en Inglaterra y es promovido por el DTI, el Departamento de Comercio e Industria, que valoriza a la empresa de capital que por ejemplo da trabajo a discapacitados. Luego, una serie de académicos tratan de unir ambas corrientes con el fin de encontrar respuestas para la demanda de servicios sociales que van quedando sin respuesta.

Si uno reúne las ideas propuestas en el libro: de vouchers como sistema de uso aleatorio de servicios de diferentes empresas sociales, el otorgamiento a los usuarios de vouchers de poder de gestión y control de las varias empresas que utilizan incluyendo decisiones sobre el empleo de los trabajadores, un co-control similar por los municipios (otro stakeholder) que suelen estar en manos de uno u otro partido político según las elecciones, una mayoría de trabajadores como voluntarios o de salario reducido (casi gratuitos, para siempre?), promoviendo algo de difícil gestión y sin contar con una masa crítica suficiente de experiencias reales, mientras se menosprecia las formas de trabajo asociado en empresas cooperativas que constituyen el único caso exitoso con masa crítica ... y todo ello aplicado en gran escala al sistema económico y social en reemplazo de políticas redistributivas o de promoción de cohesión social... las dudas comienzan a acumularse al punto de resultar preocupantes. Aquello que a simple vista podría parecer como una buena idea al nivel micro-local, podría terminar generando lo opuesto al nivel macro.

A este punto, es interesante volver a los orígenes históricos de la economía social y de las cooperativas, por varias similitudes entre la situación de aquella época y de hoy. Con la revolución industrial, se rompen todos los mecanismos de protección sociales entonces existentes, como bien lo describiera Polanyi, mientras se promovía una fuerte flexibilización de la mano de obra y las corrientes migratorias hacia los centros industriales. Luego, la asociación entre ciudadanos es prohibida y la cooperación socio-económica se produce a través de grandes luchas y de aprendizajes sobre el terreno. Las cooperativas resultaron de esas luchas desde abajo, no fueron nunca construidas por políticas públicas desde el poder.

*“Desde hace mas de dos siglos, los seres humanos han discutido la idea de guiar la producción para las necesidades de todos, y no solo para el interés de algunos. Y esta idea, como sabemos, no permaneció en vano, ya que dio origen a lo que, hoy en día, llamamos generalmente la economía social y basada en la solidaridad: un conjunto de actividades económicas que emanan de actores privados (y por lo tanto relacionados con la “sociedad civil”, no con el estado), pero que buscan otros objetivos que la lucha por el mayor lucro posible o la mas alta posible rentabilidad de los fondos de capital invertidos. Asociaciones, cooperativas o mutuales, estas empresas un poco distintas de las otras, están ligadas a una larga historia intelectual,*

*marcada por contribuciones, reflexiones y disputas de un gran numero de gente, entre los cuales varios nombres famosos aparecen: Saint-Simon, Fourier, Proudhon, Marx, Gide.*”<sup>21</sup>

El hecho de encontrar en el castillo francés de Heudicourt un libro de 1839<sup>22</sup> que presenta y promueve asociaciones socio-económicas de las clases pobres y trabajadoras en cooperativas, cajas de crédito mutuales, sindicatos de artesanos rurales y comunidades de caja de seguros a la par de la filantropía, que a partir de mediados de 1850 se encuentra clasificado en el estante de “Economía Social”, prueba que el movimiento cooperativista europeo estaba mucho mas extendido que lo se imagina actualmente, y que la cooperativa de Rochdale establecida en 1844 tiene mucho mas que ver con un proceso de institucionalización, de “estandarización” de normas cooperativas, que con ser la “primera” de la historia. En 1850, ya había mas de 400 cooperativas de consumo en Inglaterra. Y un siglo antes Benjamín Franklin había creado en 1752 en EEUU una empresa de tipo cooperativo que todavía existe al día de hoy bajo estatuto cooperativo (el Contributorship [sociedad de contribuyentes] de Filadelfia para seguros de vivienda contra perdidas por incendio)! De la misma manera la “economía social”, olvidada hasta hace unos 30 años, era un termino que ya existía a mediados del siglo XIX. Más aun, el libro indica que los nobles ilustrados de la época tenían conciencia de la economía social como parte de un debate relacionado con los problemas de pobreza y la necesidad de dar respuesta a la marginalización de las clases trabajadoras que ponía en peligro el orden social y político.

De manera semejante, cuando se abandona la idea del estado de bienestar y se promueve la flexibilidad laboral y la deslocalización de empresas, cuando la pobreza y la exclusión vuelven a ser un tema de preocupación en Europa, la “nueva economía social” que surge a partir de 1970 (con las cooperativas sociales, las sociedades cooperativas de interés general, etc) es promovida por los poderes públicos para dar respuesta a las consecuencias de las políticas de reforma. Esta « nueva economía social » se siente valorizada y responde con creatividad a los desafíos, a veces tratando de diferenciarse de aquellos que nacieron en el siglo XIX. Es crucial, sin embargo, asegurarse que la « nueva economía social » no sea instrumentalizada para fines políticos, reduciéndola a una respuesta compensatoria y funcional, a fin de que sea verdaderamente portadora de soluciones democráticas, de creación de riqueza para el mayor numero posible, y sustentables en el tiempo a través de una autonomía y pertenencia reales a todos aquellos que participan en la aventura emancipadora y de esperanza solidaria que ha sido la economía social desde hace mas de dos siglos.

## 6. Conclusiones

Hasta ahora, no se ha incorporado sistemáticamente a las cooperativas en el *mainstream* de las políticas de la UE, ni se cuenta en la UE con un espacio integrado de políticas ni de representantes de políticas con impacto directo sobre las cooperativas. No hay tampoco un proyecto actual para estimar el valor añadido de las cooperativas. Se pretende armonizarlas a la sociedad anónima o convertirlas en “*empresas sociales*” de trabajo voluntario e inclusión social, pensando más bien en la dicotomía micro-empresa - gran empresa global.

En el 2003 y 2004, se han emitido los primeros textos normativos oficiales sobre cooperativas en toda la historia de la integración europea, pero es preciso esperar un cierto tiempo para analizar sus impactos y resultados. En pocas palabras, la política pública actual sobre cooperativas es en gran parte una variable que depende de otros factores. Ella es más fácilmente

---

<sup>21</sup> La Economía Social y Solidaria, de la Teoría a la Práctica, Denis Clerc, Alternatives Économiques, N. 203, May 2002, p.79-83, <http://www.alternatives-economiques.fr>

<sup>22</sup> « Du Progres Social au Profit Des Classes Populaires Non Indigentes, Ou etudes philosophiques et economiques sur l'amelioration materielle et morale du plus grand nombre », Par F.-Felix de la Farelle, Ancien Magistrat Avocat a la cour royale de Nismes. Tome Premier, Paris, Maison, Successeur de M. Audin, Editeur des Itinéraires Europeens de Richard, Quai des Augustins, 29, 1839. Traducción propia: “Del progreso social en beneficio de las clases populares no-indigentes, o estudios filosóficos y económicos sobre el avance material y moral del mas grande numero ».

aleatoria debido a la falta de espacios institucionales de decisión específicos. Entre otros factores, se han mencionado los siguientes: los desafíos actuales para la UE incluyen el tener una masa crítica de empresarios, escalas empresariales mayores (de ser necesario a través de sistemas como los clusters y las redes de empresas), la innovación tecnológica y la producción a bajo precio. A inicios del siglo XXI, la utopía del mercado libre y puro parece haber ganado el espíritu de los decisores de política pública en Bruselas. Esa utopía esta enmarcada en la urgencia, y expresada en un año meta (2010), que necesariamente refuerza la utopía misma por lo inalcanzable de los objetivos en tan corto plazo.

Por todo lo observado, en el futuro próximo, las políticas públicas sobre cooperativas podrían presentar opciones contrastantes en lo socio-económico y político. La definición de tales políticas dependerá de los mismos cooperativistas pero también de otras variables cuyo análisis merece sin duda alguna un capítulo aparte.

---