# LA ADECUACIÓN DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN LAS ESTRUCTURAS DEL DESARROLLO LOCAL

por
JOSÉ MARÍA PÉREZ DE URALDE*

## INTRODUCCIÓN

Mi pretensión no es otra que la de trasladar algunas reflexiones que tienen que ver con las nuevas concepciones sobre el desarrollo local y el cooperativismo, desde el prisma de su confluencia de intereses o ámbitos comunes de evolución. Son reflexiones que no están guiadas por un ánimo de exhaustividad, sino por el de plantear ciertas cuestiones para el debate, que intentaré proyectar sobre la realidad que en este concreto tema se vive en el País Vasco, aunque lo haré de manera sucinta y aproximativa.

## CONSIDERACIONES

Son innumerables los pronunciamientos que se vienen realizando desde las instituciones europeas y estatales relativas a la posición que las entidades locales deben ocupar en los procesos de desarrollo económico y social y en la lucha efectiva contra el desempleo. Se ha asumido que la evolución demográfica y los cambios sociales han creado nuevas necesidades y nuevas fuentes de trabajo, los llamados nuevos yacimientos de empleo, que inciden en la más directa realidad territorial. *El Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo, asumido en la Cumbre de Bruselas de diciembre de 1993,* destacó

* Secretario General y Profesor del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco –GEZKI–, abogado.

esta evidencia. Sucesivas Cumbres de jefes de Estado y de gobierno de la Unión (Essen, Corfú, Cannes, Luxemburgo...) han confirmado la importancia de las iniciativas locales como generadoras de empleo. A partir de ahí han sido muchas las medidas adoptadas en apoyo de estas propuestas, reiterándose estos principios en sucesivas resoluciones comunitarias.

Por otro lado, son también rotundos y reiterados los pronunciamientos comunitarios y estatales relativos a la importancia que las entidades de Economía Social, y las cooperativas de manera destacada, tienen en los dos ámbitos mencionados: en el desarrollo local y en la creación de empleo en general. No considero oportuno especificarlos ahora en el marco de esta intervención.

Desde el punto de vista conceptual, el carácter personalista de estas sociedades y entidades las definen como empresas sólidamente arraigadas en el entorno social en el que desarrollan su actividad. Se ha dicho que las cooperativas y el resto de empresas de la Economía Social pertenecen a la llamada *economía de la proximidad*. Resulta verdaderamente difícil que una cooperativa cambie de ubicación territorial por razones de estricta rentabilidad económica. Por la filosofía misma del cooperativismo y por las especiales características humanizadoras que la definen entendemos que asumen una mayor vinculación y compromiso con el desarrollo económico, social y cultural de los concretos lugares donde surgen.

No cabe duda de que cualquier empresa importante irradia influencia en el lugar en el que está instalada, aunque a veces para mal. Pero ya se sabe que la condición humana tiene características y tendencias sedentarias y socializadoras que el dinero no tiene. Al capital le cuesta poco salir de viaje, cambiar de residencia, olvidar a los amigos y vecinos, al alcalde del pueblo o la ciudad, al párroco, al equipo de fútbol local, etc. El arraigo de las empresas capitalistas al terreno que pisan es, sin duda, más coyuntural y oportunista.

Como todos sabemos, dos de los Principios del Cooperativismo, según la formulación de Manchester de 1995, señalan que «*Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales*» (Principio Sexto); también que «*Las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas aprobadas por sus socios*» (Principio Séptimo). Son los principios de intercooperación e interés por la comunidad que preconizan comportamientos muy útiles al desarrollo local.

Según definición del profesor Dr. José Barea Tejeiro, «*la Economía*

*Social sería el conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, y en los que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.*

*La Economía Social también incluye a aquellos agentes económicos cuya función principal es producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares y cuya financiación se efectúa a través de contribuciones voluntarias realizadas por las familias como consumidores*».

Creo que esa doble delimitación es muy importante. Refiriéndonos a las cooperativas, éstas también se dividen en aquéllas que intervienen en el mercado, compitiendo con los demás, y casi siempre como los demás, y las que realizan su actividad no tanto en el terreno embarrado del mercado competitivo, sino prestando determinados servicios dirigidos más a los hogares y a los sectores desfavorecidos o marginales. Esqueléticamente dicho, desarrollando una actividad de prestación de servicios sociales que no puede atraer de ninguna manera a quienes primordialmente quieren que sus empresas ganen dinero, y que, por otro lado, el Estado parece querer eliminar de sus partidas presupuestarias.

Las constataciones ya destacadas sobre la aparición de diferentes actividades para la creación de nuevos empleos, los llamados, con terminología arqueológica, nuevos yacimientos, se sitúan directamente en el ámbito de actuación que para sí reclama parte de la Economía Social. Las nuevas necesidades sociales relacionadas con el aumento del nivel de vida y paralelamente con el aumento de las zonas de exclusión social, no parecen tener en las Administraciones tradicionales y en las empresas estrictamente capitalistas una acogida especialmente amable. El Estado, por su parte, y en todos sus niveles, ha sucumbido ante la corriente competitiva y agresiva del capitalismo triunfante, separándose cada vez más de la actuación directa en las áreas sociales que antes atendía, desentendiéndose de los nuevos déficits sociales y parcheando soluciones mediante partidas económicas asistenciales, de carácter pasivo, cada vez más reducidas.

Paradójicamente, las propuestas de crear empleo estrictamente competitivo, limpias de otras consideraciones, dejan en la ignominiosa cuneta de la exclusión a quien no puede competir porque le faltan medios, oportunidades, conocimientos, capacidades o simplemente esperanzas. Son ciudadanos que quedan fuera de la *sociedad del salario*. Son como parias. Hay un principio que se olvida en la actualidad, y que no hace mucho era ley en las sociedades del bienestar, según el cual quienes están rozando los niveles de la subsistencia tienen un

derecho especial a los recursos y a las medidas que permitan superar esas situaciones.

Las empresas capitalistas cuyo objeto principal, y casi siempre único, es la obtención de beneficios económicos para sus accionistas, están genéticamente predispuestas a huir de cualquier proyecto que no tenga por finalidad ganar dinero. Recuerdo ahora las palabras dichas en Madrid recientemente por el escritor Günter Grass alertando contra uno de los peligros que aguardan a la Humanidad en el próximo milenio, «*un capitalismo brutal que ya no tiene contrincante y que ha caído en una especie de locura*».

Las nuevas necesidades sociales que vinculamos al desarrollo local en muchos casos exigen propuestas innovadoras, ágiles, siempre competitivas y hasta espectaculares, en las cuales pueden participar todas las formas empresariales, también las cooperativas. Hay múltiples ejemplos de excelencia empresarial en la Economía Social. Pero también es verdad que muchas iniciativas de desarrollo local y de empleo tienen que ver con actividades de carácter más asistencial que competitivo, que muchas veces no son compatibles con un proyecto empresarial de búsqueda ambiciosa de beneficios puramente dinerarios. Sin olvidar que existen por ahí personas incapacitadas para la competición permanente y titánica en la que vivimos.

Por lo tanto, hay una zona en el desarrollo local que pasa por determinar espacios muy concretos de actuación en los que las empresas capitalistas al uso no tienen demasiada cabida. Son zonas que coinciden con el concepto de empresas de Economía Social que, como señala el *Libro Blanco de la Economía Social en España*, «*tratan de integrar lo económico y lo social y surgen en el mercado como organizaciones productivas con la finalidad de resolver un problema social, colectivo, sea éste de empleo, calidad de vida, vivienda, consumo, ahorro y crédito, educación, sanidad o defensa de los precios agrarios mediante la concentración de la oferta y ampliación de la misma a nuevos productos*».

A raíz del ya citado *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, y de los debates y estudios derivados de sus planteamientos, la Comisión Europea ha establecido 17 ámbitos que pueden cubrir las nuevas necesidades de los europeos y facilitar importantes oportunidades de empleo. De los 17 ámbitos hay varios en los que difícilmente se van a adentrar las empresas capitalistas.

Las áreas, por ejemplo, de *servicios a domicilio, cuidado de niños, ayuda a jóvenes en dificultades y la inserción, el comercio de proximidad, el patrimonio cultural, el desarrollo cultural local, la protección y mantenimiento de zonas naturales y turismo rural,* son actividades de escaso interés para un capital hambriento de rentabilidad.

En mi opinión, por tanto, hay un ámbito de actuación en las estrategias de desarrollo local en el que las cooperativas pueden ser las protagonistas principales. La Economía Social ya ha demostrado su gran fuerza en lo que se refiere a la creación de empleo, y esto no lo digo como halago de compromiso. *El Consejo Económico y Social* español ha señalado no hace mucho que este tipo de empresas son las fórmulas empresariales que mejor soportan las crisis económicas y en las que menos empleo se destruye. También ha señalado que la tasa de crecimiento del empleo en la Economía Social supera la media tanto del sector público como del privado, siendo además la única forma en que determinados estratos sociales pueden acceder al empleo (discapacitados, excluidos sociales, enfermos...).

En esa línea, resulta interesante destacar que la Directiva n.º 12 del Plan de Acción por el Empleo del Reino de España para 1999, tiene como enunciado «*Creación de puestos de trabajo a nivel local y desarrollo de la economía social*».

Por tanto, la Economía Social, además del ámbito puramente competitivo, donde ha demostrado su capacidad para tener éxito como cualquier otra empresa, puede ocupar espacios intermedios de actuación social y económica no estrictamente competitiva y con contenido asistencial, sin dejar de ser empresa y sin dejar de actuar en el mismo mundo que los demás. Un terreno que tiene que ver directamente, insistimos, con las conclusiones ya destacadas respecto al desarrollo local y las nuevas propuestas de empleo. No entiendo a los que ven en esta posibilidad de actuación un peligro de marginación para las empresas de Economía Social. No se trata de arrinconar a las cooperativas, por ejemplo, en la marginalia de la exclusión social, la pura asistencia o la caridad. Quien piense eso se equivoca o no entiende la capacidad que tiene el cooperativismo para adecuarse a los nuevos tiempos y a las circunstancias emergentes. Esa capacidad que le permite competir y al tiempo resolver problemas sociales concretos. En definitiva, no entender el origen mismo del cooperativismo, su historia y, sobre todo, sus señas de identidad, las que le permiten intervenir, de forma diversa, en el mundo económico y social desde planteamientos más solidarios y justos.

## PAÍS VASCO

Teniendo en cuenta lo anterior, voy ha referirme muy someramente a lo que está pasando en el País Vasco a este respecto. Para ello he realizado un sondeo no exhaustivo, en el marco de una investigación que estamos iniciando en nuestro Instituto, sobre los niveles de cola-

boración entre el sector público vasco y la Economía Social vasca, especialmente las cooperativas, y con especial referencia a la Administración Local.

Sin tener en consideración a la Administración Periférica del Estado, donde por cierto el INEM favorece realmente la constitución de cooperativas mediante la capitalización del desempleo (por ejemplo, en Guipúzcoa 595 personas y un importe de unos 1.000 millones de pesetas en 1998), la Administración Pública se divide en el País Vasco en tres, como en todas partes, aunque no son una y trina. El Gobierno vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos.

## Gobierno Vasco

Es imprescindible decir que el Gobierno Vasco, a través de su Dirección de Economía Social, es el organismo que oferta más ayudas y soportes al cooperativismo. Sin tener en cuenta otras posibles ayudas generales a las que se acogen cooperativas de manera individual, la citada Dirección de Economía Social es la única que año tras año ofrece programas específicos de ayuda a las cooperativas. Lo hace fundamentalmente mediante cinco Decretos de ayudas:

- Ayudas dirigidas a la creación y consolidación de Estructuras Asociativas de las empresas de Economía Social en el País Vasco, cuyos beneficiarios son únicamente las federaciones de cooperativas y la Agrupación de Sociedades Laborales, con un montante total de 36.000.000 de pesetas
- Ayudas a la puesta en marcha de Empresas encuadradas en los Nuevos Yacimientos de Empleo, con un montante de 56.643.340 de pesetas, repartidos entre 26 empresas.
- Ayudas a la Formación en la Economía Social, por un valor de 112.380.000 de pesetas, repartido entre instituciones académicas y docentes, universidaes, centros de formación de las cooperativas, etc.
- Ayudas para la incorporación de personas desempleadas a las empresas de Economía Social en calidad de socios trabajadores y socios de trabajo", por un valor de 107.824.500 de pesetas
- Ayudas a la asistencia técnica en las empresas de Economía Social, por un total de 67.353.079 de pesetas

En total, un montante por valor de 380.200.919 de pesetas en 1998. Algo escaso a mi modo de ver.

Hay que señalar que como mecanismo financiero de gran utilidad

se constituyó el 31 de octubre de 1996 la sociedad de garantía recíproca OINARRI, *Sociedad de Garantía para la Economía Social*. A 30 de septiembre de 1999 esta sociedad tiene avales en vigor por valor de 1947 millones de pesetas.

## Diputaciones Forales

Por lo que se refiere a las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, consideradas parte de la Administración local y de especial relevancia en los territorios vascos, hay que decir que la actividad de fomento del cooperativismo se realiza exclusivamente mediante la normativa fiscal. Como se sabe, las Diputaciones Forales tienen competencia en materia fiscal comparable a la del Estado, y en virtud de esa capacidad normativa y de gestión, atribuidas por el Estatuto de Autonomía y la Ley de Concierto Económico, dictaron a lo largo de 1997 sendas Normas Forales sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas. Las tres normas son idénticas, y se inspiran en lo preceptuado por el artículo 129.2 de la Constitución Española, que establece *para las Cooperativas su «fomento mediante una legislación adecuada»*. Dicha legislación fiscal, al igual que la general, establece diversos beneficios fiscales para las cooperativas protegidas.

En el marco de actuación de las Diputaciones Forales no se da otro instrumento que dedique atención especial a las cooperativas. Es destacable, sin embargo, la importante colaboración que existe entre las tres Diputaciones y las empresas de Economía Social cuyo objeto son las personas discapacitadas. En ese campo la satisfacción es total. Por lo demás, las tres Diputaciones tienen en marcha importantes proyectos de fomento de la inversión, ayudas a la creación de empleo, programas sobre nuevos yacimientos de empleo, etc. Son ayudas diversificadas y cuantiosas, pero ninguna de ellas destinada específicamente al desarrollo de empresas cooperativas o similares. Son ofertas planteadas de modo abierto y a las cuales acuden todo tipo de proyectos y formas empresariales. Por las informaciones recabadas de manera directa, ninguna de las tres Administraciones forales ha realizado una valoración por tipologías que permita saber con exactitud las ayudas recibidas por las cooperativas. Por indicios obtenidos de los responsables forales no parecen ser muchas.

## Ayuntamientos

Por lo que se refiere a los Ayuntamientos y Municipios, la conclusión es parecida. Los Ayuntamientos de las tres capitales vascas tie-

nen importantes programas de desarrollo local y de fomento del empleo y colaboran con entidades asistenciales privadas, pero ninguno tiene en cuenta de manera especial las singularidades de las cooperativas. No hay ninguna propuesta específica para la Economía Social. Es verdad que algunas cooperativas se constituyen al amparo de estas ayudas y proyectos, pero son pocas.

En Ayuntamientos menores, aunque importantes, como Rentería, Irún, Ermua o Llodio, en el marco de ciertos programas de desarrollo local se han facilitado las cosas a las cooperativas, mediante la reducción de determinados impuestos municipales o la cesión de terreno industrial. Como anécdota confirmatoria de esto diremos que la antecitada normativa fiscal foral sobre cooperativas prevé la posibilidad, no la obligación, de que los Municipios concedan «... *a las cooperativas protegidas una bonificación de 25, 50, 75 ó 95 por 100 de la cuota, y en su caso, de los recargos, de los siguientes tributos locales: a) Impuesto Sobre Actividades Económicas. b) Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a los bienes de naturaleza rústica de las Cooperativas Agrarias y de Explotación Comunitaria*». Hay que decir que los Municipios no han utilizado está opción de beneficio fiscal para favorecer la instalación de cooperativas en sus localidades, salvo en contadas ocasiones, según especifican los responsables de las haciendas forales.

## Mondragón Corporación Cooperativa

Breve comentario merece, aun no siendo administración pública, la participación que el grupo *MCC* ha podido tener en el ámbito del desarrollo local. No cabe duda de que su potencia y efectividad se han trasladado a los lugares en los que despliega su actividad. Las poblaciones de la comarca donde tiene su núcleo el grupo empresarial disfrutan de muy favorables situaciones en cuanto a empleo, paro casi inexistente, calidad de vida, etc. Además sus empresas destinan parte de sus fondos para Obras Sociales a propuestas que redundan en beneficio de la comunidad, sobre todo Caja Laboral Popular. Pero ello es consecuencia del éxito de esta experiencia, no de ningún planteamiento específico de desarrollo local. *MCC* también ha llegado a importantes y cuantiosos acuerdos con las Diputaciones Forales, con el Gobierno Vasco o el de Navarra y con Ayuntamientos. Sin duda es un magnífico ejemplo a imitar y la constatación de un proyecto cooperativo excelente que ha irradiado beneficios al resto de la comunidad.

Por tanto, podemos concluir esta breve intervención diciendo que a pesar de que las cooperativas son especialmente idóneas para

desempeñar un papel relevante en la creación de empleo en el marco del desarrollo local, ni el movimiento cooperativ, ni las entidades locales han establecido fórmulas de colaboración para proyectos globales en el País Vasco. Lo que sin duda sorprende. El llamado por muchos, con indigesta terminología, partenariado, no se da en este supuesto, salvo en cierta medida en *MCC*. Creo que ambas partes deben de diseñar proyectos estructurados e integrales. Como dice Galbraith, que es un economista al que los juristas entendemos, «*por su significación, aunque no siempre en la práctica, desarrollo es un vocablo activo, implica movimiento hacia algún resultado que hay que concebir porque si no se corre el peligro de que se alcancen triunfalmente fines no deseados*».

Sería preciso crear, como se ha hecho en otros lugares, auténticas *Agencias de Desarrollo de la Economía Social* dirigidas directamente al ámbito del desarrollo local, tal y como se entiende éste hoy. Agencias que trabajen estrechamente con las de Desarrollo Local. Desde nuestro Instituto es lo que pretendemos proponer a los agentes implicados en el País Vasco. Creo que hay un desconocimiento mutuo de ambas realidades que precisa ser superado.