

como por la demostración práctica de que otra forma de organizar la actividad económica y distribuir los frutos del trabajo es posible.

En particular, el desafío de las mujeres cooperativistas es intensificar la participación activa en nuestras entidades, mantener y ampliar los derechos conquistados y unir esfuerzos con nuestros compañeros de vida y de trabajo, para la construcción de ese mundo mejor.

Para ello, tenemos innumerables ejemplos y, en particular, el recuerdo permanente de Ann Twedale, la primera y única mujer integrante de los 28 pioneros fundadores de Rochdale, en 1844, que enarboló con pasión las banderas transformadoras del cooperativismo en un contexto de crisis como el que vivimos en el presente.

Secretaría de Género
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos Coop. Ltda.

Buenos Aires, 3 de marzo de 2016

CIRCULAR C.C. N° 1658

ESTRATEGIAS PARA INCIDIR EN POLÍTICAS PÚBLICAS

A las cooperativas asociadas:

En relación con el tema de la referencia, el Consejo de Administración de Cooperativas de las Américas –Regional de la Alianza Cooperativa Internacional– aprobó en su reciente reunión, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Estado Plurinacional de Bolivia, un importante documento elaborado por el Grupo de Trabajo que encabeza el abogado argentino Dr. Dante Cracogna, coautor de la Ley de Cooperativas 20.337.

Dicho documento precisa una definición de políticas públicas en general e identifica los principales aspectos de éstas en relación con las cooperativas, además de presentar un resumen de la experiencia reciente en los países latinoamericanos.

Entre las acciones propuestas están:

- La Elaboración de documentos de orientación para incidir de manera permanente en las políticas públicas en materia de cooperativas de manera general.

- El establecimiento de orientaciones generales sobre una estrategia para que la organización asuma un papel más visible y preponderante como defensora de las políticas públicas cooperativas en la región latinoamericana.
- La identificación de pautas a seguir en aquellos casos de medidas que surjan eventualmente, en cualquier país de la región, que perjudiquen al sector cooperativo.
- Lineamientos para incidir en los organismos internacionales para la adecuación y el apoyo de las propuestas de Cooperativas de las Américas en la materia.

Cabe señalar que la mencionada reunión estuvo presidida por el Dr. Ariel Guarco, titular de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar), entidad de la que nuestro Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos forma parte y ocupa, a través de su representante, la Vicepresidencia 1ª.

Por lo expuesto y en virtud de los compromisos de integración asumidos en el marco del movimiento cooperativo regional e internacional, convocamos a realizar un amplio debate al interior de nuestras cooperativas asociadas, para elaborar diagnósticos y propuestas que se canalicen en un documento colectivo.

La recopilación, sistematización y posterior publicación del documento resultante estará a cargo del Instituto de la Cooperación, Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica, IDELCOOP.

El fruto de este proceso será de gran utilidad para contribuir al fortalecimiento del vasto sector de la economía solidaria, por lo cual invitamos a las entidades asociadas al IMFC a poner en marcha esta oportuna iniciativa, haciendo llegar sus respectivos aportes entre los meses de abril y julio del año en curso al correo electrónico idelcoop@idelcoop.org.ar.

Agradecemos desde ya vuestra invaluable contribución y hacemos propicia la oportunidad para expresarles nuestros fraternales saludos cooperativos.

p/Consejo de Administración del IMFC

Leticia M. Sosa
Secretaria del IMFC

Edgardo A. Form
Presidente del IMFC

INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE COOPERATIVAS EN AMÉRICA LATINA

COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS

ÍNDICE

1. Las políticas públicas en general
2. Principales aspectos de las políticas públicas en relación con las cooperativas
3. Experiencia de los países latinoamericanos
4. Propuesta de acciones que podría llevar a cabo Cooperativas de las Américas en el marco de su plan estratégico

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN GENERAL

SIGNIFICADO Y VARIANTES

Las políticas públicas son las decisiones generadas por las instituciones y órganos del Estado mediante los procedimientos establecidos al efecto, cuyas acciones y consecuencias se proyectan al conjunto de la sociedad.

Si bien pueden existir políticas emanadas de otros organismos que afecten el interés público, las políticas públicas son específicamente producidas por el Estado bajo dos variantes:

a) en primer lugar, las *políticas de gobierno*. Son aquellas que necesariamente los gobiernos deben producir porque son inherentes a su gestión y van marcando la cadencia de su actividad durante el período de sus funciones. Aunque ciertas políticas de los gobiernos pueden trascenderlo (finaliza el gobierno y algunas de esas políticas pueden continuar), no están diseñadas en función de esa continuidad sino fundamentalmente para la coyuntura a la que debe atender la gestión gubernamental; y

b) otra variante de las políticas públicas son las llamadas *políticas de Estado*. Éstas tienen una característica diferente pues están destinadas a permanecer, a trascender más allá de la duración de los gobiernos. No están sujetas a los cambios que la renovación normal de ellos produce, sino que están concebidas con una perspectiva temporal de mayor duración.

La diferencia entre unas y otras consiste, básicamente, en que las políticas de Estado significan un compromiso que tiende a una permanencia que supera la duración de los gobiernos; de ahí su relevancia. Las políticas de gobierno son importantes, pero las políticas de Estado lo son más todavía porque son pautas destinadas a orientar la acción pública en forma regular y permanente. Como estas políticas por su naturaleza

¹ Publicado en <http://www.aciamericas.coop/Cooperativas-de-las-Américas-adopta-es-trategia-sobre-incidencia-en-políticas>

tienen permanencia ilimitada, su modificación o su eventual reemplazo por otras tienen que ser realizados conforme con ciertos procedimientos que no son los ordinarios, sino los mismos que le dieron origen. Asimismo implican un involucramiento de las fuerzas sociales –es decir, del conjunto de los actores políticos– porque se proyectan en todo el aparato estatal; no están ceñidas a una determinada área sino que comprometen al conjunto de la actividad del Estado.

LAS FUENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las fuentes donde se manifiestan las políticas públicas son:

a) en primer lugar, la Constitución, que es el pacto político por excelencia de una sociedad organizada. En ella se expresan las aspiraciones de la sociedad en general traducidas en los lineamientos que los gobiernos deben observar en su desempeño. Consiste en la grada máxima del ordenamiento jurídico nacional;

b) inmediatamente por debajo de la Constitución se encuentran las leyes que expresan en disposiciones específicas los postulados y lineamientos constitucionales, materializando su vigencia y aplicación. Las leyes regulan los aspectos concretos de la actividad económica y social del país en cada momento de su historia en armonía con los mandatos constitucionales; y,

c) las normas de orden administrativo (decretos, resoluciones, disposiciones, etc.), es decir aquéllas que instrumentan la aplicación de las leyes. El Parlamento, como órgano que expresa la voluntad popular, dicta las leyes y los funcionarios administrativos las aplican en función de las competencias que tienen asignadas.

De manera que existe un orden jerárquico de manifestación de las políticas públicas en sus distintos niveles. La Constitución es dictada por una Convención o Asamblea Constituyente; es decir por un organismo que tiene el diseño político adecuado para establecer normas llamadas a permanecer, en principio, en forma indefinida. En consecuencia, desde el punto de vista político, la Convención Constituyente tiene una naturaleza diferente del Poder Legislativo ordinario, porque su actividad tiene también una característica distinta. El Parlamento, organismo que concentra la representación popular expresada mediante elecciones democráticas, a su vez, dicta las leyes en conformidad con la Constitución y con subordinación a ella. Por último, los funcionarios se concentran en la aplicación de las leyes a través de las disposiciones y medidas administrativas encuadradas dentro de su competencia específica.

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La ejecución de las políticas públicas constituye un imperativo; si una política pública se emite, debe ser cumplida. La falta de aplicación de

las políticas públicas permite que los funcionarios procedan discrecionalmente según su propia voluntad y de manera inconsistente con las políticas definidas en los niveles superiores del ordenamiento jurídico. Por otra parte, cuando existen políticas públicas que no se aplican, ellas se desacreditan y hasta se vuelven contraproducentes porque pierden el respeto de la ciudadanía; no significan una expresión categórica de lo que el poder político ha decidido sino simplemente una pauta de comportamiento susceptible de acatarse o no, según el arbitrio personal de los funcionarios.

El incumplimiento de las normas deteriora el prestigio de las políticas públicas y de las instituciones de las cuales ellas emanan. De allí la necesidad de que cuando se dicten se determine con precisión cuáles son los organismos encargados de aplicarlas, pues ha de saberse a quién le compete esa función y tiene la responsabilidad de cumplirla, lo cual implica, además, que se les fijen las atribuciones necesarias para hacerlo. Empero, por otro lado, es imperativo que también se le asignen consecuencias por su incumplimiento; es decir que no sólo sea encargado de cumplirlas sino que asuma la responsabilidad que le corresponde si no lo hace y se haga cargo de las consecuencias, como en todo régimen democrático corresponde.

2. PRINCIPALES ASPECTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LAS COOPERATIVAS

ASPECTOS GENERALES

En primer lugar corresponde hacer remisión a la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional porque se trata del documento fundamental que permite conocer cómo el cooperativismo se considera a sí mismo a escala mundial. La Declaración sobre la Identidad Cooperativa fue formulada por la Alianza luego de un largo proceso de estudio y consulta, de manera que el propio movimiento cooperativo se ha manifestado a través de esta Declaración en la que, por primera vez, se formula una definición de cooperativa.

Ahora se sabe que una cooperativa es una asociación de personas unidas libre y voluntariamente para solucionar sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales a través de una empresa económica de propiedad común, gestionada democráticamente. De manera que la cooperativa debe ajustarse al concepto de tal o no es cooperativa, por lo cual los legisladores tienen una pauta a la cual atenerse y saben que ese canon es el de las genuinas cooperativas. En consecuencia, la legislación en materia de políticas sobre cooperativas necesariamente debe partir de esta definición.

A continuación, la Declaración contiene la enunciación de los llama-

dos “principios cooperativos” que no son otra cosa que la puesta al día de los principios que tradicionalmente la Alianza venía reconociendo como caracterizantes de una cooperativa. Entre estos principios hay algunos particularmente significativos para ser tenidos en cuenta al momento de la definición de las políticas públicas que interesa destacar:

a) el primero establece que una cooperativa es una asociación “libre y voluntaria” de personas; por lo tanto las políticas públicas están condicionadas por este contenido conceptual de los principios;

b) el cuarto principio contiene la afirmación categórica de la “autonomía e independencia” de las cooperativas; queda claro, pues, que las cooperativas tienen que satisfacer este requisito para considerarse genuinamente tales; y

c) el séptimo, que establece que las cooperativas trabajan en favor del “desarrollo sostenible de sus comunidades”; vale decir que no solamente se ocupan del mejoramiento de la condición de sus miembros.

POSICIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los pronunciamientos de los organismos internacionales brindan asimismo elementos de eficaz e indiscutible orientación en esta materia. La Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la promoción de las cooperativas constituye sin duda el documento de mayor relevancia en este aspecto y posee un matiz adicional con relación a otros. La OIT es un organismo tripartito; en consecuencia, no sólo los gobiernos están comprometidos con lo que allí se decide sino también las organizaciones representativas de los trabajadores y las entidades de los empresarios o empleadores; de manera que esta manifestación es muy relevante por la diversidad de los autores del documento.

Por otro lado, la Resolución 56/114 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), un poco anterior a la Recomendación 193 de la OIT, aprobó un documento sobre las cooperativas y su papel en el desarrollo económico y social que incorpora un anexo sobre directrices para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas. Allí hay una fuente indudable de inspiración y fundamento para el diseño de las políticas públicas en la materia. Esa Resolución de ONU, junto con la Recomendación 193 de OIT y la propia Declaración de Identidad Cooperativa de la Alianza, constituyen el núcleo duro de lo que podemos llamar una política internacional en materia de cooperativas, puesto que son documentos de valor jurídico en el plano del derecho internacional para orientación de los Estados en materia de políticas públicas cooperativas. De este modo, la referencia a ellos re-

sulta inexcusable pero, además, resulta sumamente útil porque releva de inventar novedades en la materia; es cuestión de aplicar los documentos que ya están producidos a través de fuentes indubitables a fin de aprovecharlos en la tarea de elaborar políticas públicas nacionales.

Los referidos documentos establecen pautas de orientación dirigidas a los gobiernos para el establecimiento de políticas públicas en materia de cooperativas. Estas pueden resumirse en los siguientes contenidos fundamentales:

- a) crear un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas; es decir, un ambiente en el que las cooperativas puedan desenvolverse sin trabas ni limitaciones;
- b) adoptar medidas para promover el potencial de las cooperativas, alentando su desarrollo y el fortalecimiento de su identidad, independientemente del nivel de desarrollo de los países;
- c) brindar a las cooperativas al menos el mismo trato que reciben otras empresas que realizan iguales actividades, sin discriminación alguna. (Cabe señalar que hay países en los que las cooperativas tienen vedado el acceso a determinadas actividades, como la banca y el seguro, por ejemplo);
- d) fiscalizar a las cooperativas teniendo en cuenta su peculiar naturaleza, sin equipararlas con las empresas lucrativas (esto último suele ocurrir en ciertas actividades como el crédito, por ejemplo). Esto no significa que la supervisión sea tolerante sino que ella no conduzca a desnaturalizar la actividad cooperativa so pretexto de fiscalizarla;
- e) respetar la autonomía y la independencia de las cooperativas, cualidades que hacen a su propia naturaleza y que ninguna política pública puede desconocer.

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Las funciones específicas del Estado en relación con las cooperativas pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) el reconocimiento de la existencia legal de las cooperativas y la caracterización de su organización y funcionamiento conforme con su propia naturaleza. Las cooperativas como sujetos de derecho tienen que ser reconocidas para que puedan relacionarse válidamente con otros sujetos de derecho, con cierto régimen de responsabilidad, sabiendo quienes tienen la facultad para contratar en nombre de ellas. Esto es fundamental para la seguridad jurídica;
- b) la supervisión o fiscalización para controlar que las cooperativas cumplan con las disposiciones legales que las rigen. Como cualquier sujeto de derecho, tienen ciertos deberes que cumplir y ha de existir

una autoridad encargada de velar para que esos deberes sean observados; y

c) la promoción o fomento, que es el régimen de las medidas orientadas a promover la creación y el desarrollo de las cooperativas, con fundamento en su naturaleza y características. La existencia y alcance de esta función dependen de la política que el Estado asuma al respecto.

NORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución puede o no contener referencias a las cooperativas, si bien son numerosos los países de todo el mundo cuyas respectivas constituciones lo hacen. Tales referencias pueden ser programáticas, es decir una declaración que luego deberá ser instrumentada mediante medidas específicas; o bien ser de carácter operativo, estableciendo concretamente normas aplicables por sí mismas. Por otro lado, hay constituciones que ubican a las cooperativas cuando tratan acerca del derecho de asociación o del régimen de la actividad económica o de las empresas, etc.

Es interesante señalar que en el caso de América sobre 53 países hay 20 que exhiben contenidos constitucionales referidos a cooperativas. De manera que puede afirmarse que no faltan normas constitucionales; lo que falta, en todo caso, es su efectiva aplicación.

TRATAMIENTO LEGISLATIVO

El segundo nivel es el de la legislación cooperativa. Desde la primera ley de cooperativas, dictada en Inglaterra en 1852, prácticamente todos los países fueron dictando leyes especiales, en algunos casos como cuerpos autónomos, en otros incluidas dentro de sus códigos –civil, comercial o del trabajo– según la organización jurídica de cada país. Hoy prácticamente no queda en el Continente país que no cuente con un régimen legal específico de cooperativas, si bien no siempre se adecua a la naturaleza y los principios que las rigen.

Sin embargo, aunque la ley específica de cooperativas reviste una gran importancia, también otras leyes condicionan el nacimiento y desarrollo de estas entidades. Vale decir que su universo legal no se agota con la ley especial. En efecto, las cooperativas también están alcanzadas por las normas que rigen la actividad propia de su objeto social, a saber: la comercialización de productos agrícolas, la minería, la provisión de artículos de consumo, la actividad financiera, el seguro, la vivienda, la distribución de electricidad, la telefonía, etc. Todas ellas afectan de una manera más o menos directa e intensa a las cooperativas.

ORGANISMOS PÚBLICOS RELACIONADOS CON LAS COOPERATIVAS

Existen organismos encargados de ejecutar las distintas funciones del

Estado en relación con las cooperativas. Puede haber sólo uno que concentre el cumplimiento de todas esas funciones o pueden existir diversos organismos que realicen uno el registro, otro la supervisión y otro el fomento. Asimismo, pueden ser descentralizados o formar parte de la administración centralizada; si fuera un país federal, puede haber un organismo nacional y otros en los estados locales; etc.

También suelen existir organismos diversificados: algunos que tienen que ver con las cooperativas por razón de su forma jurídica, es decir por ser cooperativas, y otros que tienen que ver con ellas por su actividad, según se trate de bancos, seguros, transporte, agrarias, etc. En tales casos, la coordinación es imprescindible para que haya una política coherente, para lo cual debe haber una definición clara de la política pública en materia de cooperativas a fin de que los organismos que ejercen sus respectivas competencias tengan pautas precisas para realizarlas.

Una práctica que se ha ido expandiendo en los países latinoamericanos es la participación de representantes del movimiento cooperativo en la conducción de los organismos encargados de realizar una o más de estas funciones. En ciertos casos se ha criticado que representantes de las cooperativas intervengan en el organismo encargado de fiscalizar a estas entidades a lo que se replicó que se trataría, en todo caso, de una forma de autocontrol y de evitar excesos de los funcionarios del gobierno en esa tarea.

MEDIDAS DE FOMENTO

Las medidas de fomento o promoción de las cooperativas constituyen un aspecto de las políticas públicas que exhibe una notable variedad según los países y, dentro de cada uno de ellos, según las diferentes épocas. Cabe puntualizar que las primeras cooperativas carecieron por completo de promoción estatal; ésta se inició con la legislación cooperativa de la India a comienzos del Siglo XX y luego se extendió a gran cantidad de países cuyos gobiernos consideraron a estas entidades como aliadas y colaboradoras en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, esta misma circunstancia ha solido convertirse en un motivo de avance del Estado que comprometió la autonomía de las cooperativas. De allí la necesidad de pesar adecuadamente las ventajas y los riesgos en esta materia.

LA POLÍTICA TRIBUTARIA

Una materia que merece especial consideración es la relativa a la tributación que con frecuencia suele discurrir por canales distintos del apoyo a las cooperativas. Hasta suele ocurrir que en ciertos aspectos se proclama el fomento de las cooperativas pero en materia fiscal no se les dispensa un tratamiento adecuado, como si se tratara de cuestiones totalmente ajenas. Tal falta de consistencia impide que haya una polí-

tica pública coherente en materia de cooperativas.

La aplicación de los impuestos a las cooperativas admite una clara distinción. En primer lugar, las cooperativas no pueden encontrarse sujetas a tributos que sean contrarios a su naturaleza. No existe aquí cuestión relativa al fomento o la promoción; se trata de otorgarles un trato que resulte conforme con sus rasgos caracterizantes y no las confunda con las empresas lucrativas. Las cooperativas no pueden hallarse obligadas a pagar tributos tales como los que gravan las ganancias o rentas, por ejemplo, puesto que ellas no las generan ya que el retorno de los excedentes a quienes lo han producido y el interés limitado al capital eliminan toda posibilidad de lucro. Esta situación deriva de confundirlas con las sociedades de capital. En suma, el impuesto no puede desnaturalizar a un sujeto, creando un hecho imponible que no sea conforme con su propia estructura jurídica y económica, en la que el acto cooperativo² constituye su forma típica de actuación.

Otro nivel es el de las medidas de fomento en materia impositiva, las cuales consisten en exenciones o reducciones de determinados gravámenes que a las cooperativas les corresponde tributar. Estas medias se fundan en el reconocimiento de la importante función social y económica que cumplen las cooperativas, tanto en beneficio de sus miembros como de la comunidad en general, e incluso del propio Estado al cumplir funciones que de otra manera éste debería atender. Sin embargo, el Estado puede en determinado momento considerar que no tiene interés en promover a las cooperativas a través de medidas tributarias o que sólo corresponde fomentarlas durante los primeros años de su existencia o promover solamente ciertas clases de cooperativas porque revisten un mayor interés económico o social, etc. Ello estará dentro del marco de la discrecionalidad legislativa, siempre con respeto de lo que disponga la Constitución, pero lo que no puede cambiarse es la naturaleza de la cooperativa por vía de la imposición de gravámenes.

Lamentablemente, existe la tendencia a considerar que las cooperativas son iguales a las demás empresas; que solamente se diferencian por su forma de organización. En consecuencia, se afirma, siendo iguales deben tributar de igual manera. Esta igualdad se pretende sustentar en el argumento de que no debe vulnerarse el derecho de la competencia, pero se soslaya la diferente naturaleza que caracteriza a las cooperativas.

ACCESO AL CRÉDITO

Una de las limitaciones con la que frecuentemente tropiezan las coo-

² Acto cooperativo: Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus asociados o por las cooperativas entre sí en cumplimiento de su objetivo social y quedan sometidos al Derecho Cooperativo. (Ley Marco para las cooperativas de América Latina, art. 7°).

perativas de las más diversas actividades es el acceso a financiamiento adecuado tanto en cantidad como en condiciones. En este punto las políticas públicas han de desempeñar una importante función para lograr que las cooperativas puedan superar esta grave dificultad y desarrollar su potencial. La carencia de recursos propios es una característica de los sectores de población que se organizan en cooperativas para resolver sus necesidades y para poder alcanzar sus objetivos deben contar con el crédito necesario.

Por otra parte, también el apoyo a la organización del crédito por las propias cooperativas constituye un mecanismo a tener en cuenta para contribuir a resolver esta carencia. En tal caso, es obvio que las cooperativas financieras no pueden estar sujetas a los mismos requisitos y exigencias de la banca comercial puesto se trata de organizaciones de naturaleza diferente.

ASISTENCIA TÉCNICA

La facilitación de asistencia técnica para los colectivos que desean iniciar una cooperativa, especialmente cuando se trata de personas de limitada capacidad económica y bajo nivel cultural, resulta de importancia para viabilizar la iniciativa y evitar fracasos frustrantes. Para ello los organismos competentes deben contar con los recursos humanos adecuados para brindar dicha asistencia en la medida y tiempo oportunos, tanto al inicio como, eventualmente, en determinadas etapas del desarrollo de las cooperativas.

EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN

La formación de los alumnos en la teoría y la práctica de la cooperación constituyen una formidable contribución al logro de una sociedad más solidaria e inclusiva que asuma los valores del esfuerzo propio y la ayuda mutua. Para ello es necesario adecuar los planes y programas de enseñanza procurando la integración transversal de contenidos orientados a formar conciencia solidaria y generar aptitudes para el trabajo en común. Por supuesto, ello requiere una adecuada formación de los docentes que los habilite para cumplir eficazmente su papel.

De igual manera, la capacitación en materia cooperativa en los niveles de formación técnica y universitaria ha de contribuir a que los egresados encuentren la posibilidad de realizar sus aspiraciones profesionales en armonía con el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

PARTICIPACIÓN COOPERATIVA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y EN ORGANISMOS VINCULADOS CON SU ACTIVIDAD

Las diversas actividades que las cooperativas desarrollan contribuyen a que sus miembros conozcan y gestionen las necesidades que es necesario resolver en los diferentes campos de la sociedad. De allí que

la participación de sus representantes en el diseño de políticas resulte altamente provechosa, tanto en los niveles generales de planificación como en los organismos específicos relacionados con las distintas actividades en particular (crédito, vivienda, servicios esenciales, consumo, comercialización agrícola, etc.).

Las políticas públicas básicamente tienen que reconocer y promover la presencia y acción de las cooperativas; ese es el punto de partida. A continuación deben asignar una clara y definida competencia y responsabilidades para la ejecución de esas políticas: se definen las políticas y se establece quién y cómo debe aplicarlas, con la participación del movimiento cooperativo. Esto no es sólo una cuestión del Estado; el movimiento cooperativo es parte de una sociedad civil que debe estar constantemente atenta a lo que hacen los organismos que emiten la normas – sean normas legislativas, normas reglamentarias o normas de aplicación – y realizar una acción de colaboración y participación para garantizar que las políticas públicas en materia de cooperativas cumplan con su finalidad.

3. EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

La incidencia de las cooperativas en las políticas públicas aplicadas en América Latina está directamente vinculada al proceso de desarrollo real de las diferentes modalidades, su peso específico en la economía y la capacidad de institucionalización de organismos gremiales inter-cooperativos.

Tuvieron y tienen, en la mayoría de los países, mayor peso específico los sectores de ahorro y crédito y agropecuario, con antecedentes de experiencias masivas en el área de consumo a mediados del Siglo XX. Debe recordarse, además, la importancia alcanzada en los países donde se desarrolló el cooperativismo de servicios en energía, saneamiento y comunicaciones.

Desde la última década se ha impulsado fuertemente el sector servicios en la modalidad de trabajo asociado. Así surgió, principalmente en el sector industrial, como instrumento de mantenimiento del trabajo en empresas en crisis.

Los últimos 30 años han sido ricos en iniciativas de política pública que tienden a considerar a las cooperativas y otras formas de economía social como instrumentos aptos para el mantenimiento de empleo, inclusores sociales de sectores desfavorecidos y garantes de soberanía alimentaria.

Es bastante común el reconocimiento, a nivel de los estamentos políticos responsables de la economía, que la existencia de cooperativas relativamente fuertes en aéreas claves de la economía ayuda a trans-

parentar el funcionamiento del sector específico.

El nivel de unidad gremial así como la capacidad de propuesta de las cooperativas presenta una debilidad estructural importante que impide un salto en calidad de la incidencia desarrollada hasta el momento, si bien no deben subestimarse los avances que pueden constatararse desde una óptica histórica.

Las cooperativas tienen fortaleza gremial para la defensa de sus demandas y propuestas en sus federaciones sectoriales y debilidad en los organismos inter-cooperativos que se visualiza en la menor calidad de las propuestas que se realizan como “movimiento”.

Sólo parcialmente se visualizan como “actor socio económico” con responsabilidad global y por tanto las demandas son normalmente específicas para mejorar las condiciones de actuación como empresa. Se marginalizan de la acción de otros actores sociales y no incluyen en la agenda temas que no competen a su agenda interna.

El funcionamiento de la economía, la direccionalidad e impronta que imprimen los organismos internacionales rectores de la misma y la fuerte incidencia de las empresas globalizadas en la toma de decisiones van generando un cerco estrecho sobre las formas empresariales clásicas del modelo empresarial cooperativo del cual solo puede salirse con creatividad, flexibilidad e innovación permanente.

Los Estados Nacionales han sentido fuertemente este desfase, agudizado por la aplicación de recetas neoliberales impuestas por los centros de poder dominante y reaccionan, en forma contradictoria y en velocidades distintas, pero con necesidad de generar nuevas formas de atención a las problemáticas que tienen, por su naturaleza, obligación de dar respuesta: salud, habitación, educación, empleo, saneamiento, etc; más la atención de condiciones adecuadas para el funcionamiento del conjunto de la economía en aspectos básicos como energía, comunicaciones, transporte, etc.

En los últimos tres decenios se ha producido un fenómeno de aumento en conciencia a nivel de los liderazgos políticos de que ningún país por sí mismo y aislado puede afrontar los desafíos crecientes del mundo globalizado, así como del deterioro estructural de los términos de intercambio con las regiones tecnológicamente más desarrolladas. Este ha influido positivamente en una sucesión de iniciativas gubernamentales integradoras de mayor o menor profundidad, pero que facilitan el intercambio de experiencias, el accionar común y han permitido experimentar nuevas formas de incidencia más allá de cada país en particular.

Cooperativas de las Américas (antes ACI-Américas) ha jugado desde

inicios de la década de 1990 un rol de articulador y promotor del intercambio de experiencias que ayudó a aumentar la identificación de las cooperativas con su propia identidad y la importancia de actuar mancomunadamente como actores socioeconómicos partícipes y corresponsables del devenir histórico del Continente.

Se ha utilizado una estrategia permanente de promoción de espacios de intercambio y respaldo mutuo no solo entre cooperativas, sino también con organismos estatales con responsabilidad en materia de supervisión y/o promoción, así como la promoción de Frentes Parlamentarios que tengan seguimiento permanente de condiciones adecuadas para el desarrollo de las cooperativas.

Es interesante constatar que en muchos países el cooperativismo ha asumido y llevado adelante prácticas coincidentes con esta estrategia que han fructificado en la consolidación de instrumentos de cogestión, particularmente en materia de promoción y modernización de la legislación existente, desarrollándose en varios países una nueva rama del Derecho Positivo: “el Derecho Cooperativo”.

También, a instancia de las cooperativas, se han generado espacios institucionales sub-regionales de coordinación de los organismos de mayor relevancia nacional públicos y privados, como por ejemplo el caso de la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM) en el MERCOSUR.

Este caso es paradigmático pues en tanto las cooperativas tuvieron fuerte incidencia se atendieron peligros globales como fue el caso de las NIC's y se tomaron iniciativas estratégicas como la del Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR que permitiría el desarrollo supranacional de las cooperativas.

Corresponde señalar que en muchos países hay una tensión importante en diferentes áreas, producto de la mayor intervención de los poderes públicos y la tendencia a utilizar la forma cooperativa como instrumento de políticas públicas no siempre consistentes, ejemplo: las tercerizaciones de algunos servicios que antes eran asumidos directamente por el Estado (limpieza, mantenimiento, jardinería) y/o la tutela política de nuevos emprendimientos destinados a generar empleo que no son autosostenibles, dado que no dependen de su eficiencia ni tienen autonomía como para gestionarse fuera del entorno protegido en que se crearon.

También debe consignarse la periódica aparición de iniciativas anti cooperativas impulsadas desde los ministerios de economía, los bancos centrales y las agencias tributarias que confunden cooperativas y empresas de capital. Esto ya no es sólo parte de una ofensiva global desde los organismos internacionales sino que está enquistada en nuestros países entre otras razones por la capilaridad que estos organismos de Estado nacional tienen con las cámaras empresariales, las

necesidades siempre acuciantes de encontrar nuevas fuentes de recursos presupuestales para atender crecientes déficits y la falta de acción permanente de incidencia a nivel conceptual sobre la Academia en la formación de economistas y contadores.

Respecto al movimiento cooperativo en América Latina pueden señalarse algunas “buenas prácticas” para la incidencia:

- la creación de frentes parlamentarios o comisiones específicas;
- la participación en mesas de diálogo sociopolítico;
- la instalación de la educación cooperativa dentro del sistema educativo formal;
- la sanción de legislaciones adecuadas a su naturaleza;
- la creación de organismos gubernamentales especializados; y
- el reconocimiento del acto cooperativo.

4. PROPUESTA DE ACCIONES QUE PODRÍA LLEVAR A CABO COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS EN EL MARCO DE SU PLAN ESTRATÉGICO

A. DOCUMENTOS DE ORIENTACIÓN DE COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS PARA INCIDIR DE MANERA PERMANENTE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE COOPERATIVAS DE MANERA GENERAL

CONTENIDO DE LOS DOCUMENTOS

Los documentos que Cooperativas de las Américas elabore deben contener:

- a) una breve descripción de la magnitud del cooperativismo a nivel mundial y continental, así como la identificación de qué es Cooperativas de las Américas y su pertinencia participando en incidencia política en favor de sus miembros;
- b) un apartado de carácter conceptual que justifique la naturaleza cooperativa, la pertinencia y diferencia cooperativa, su identidad, cuyo contenido sea aplicable a todo país; y
- c) un apartado aplicable por país de respuesta a los problemas específicos que son objeto de cuestionamiento. Esto es fundamental, para que el esfuerzo de Cooperativas de las Américas responda a aspectos prioritarios y de coyuntura de interés del movimiento cooperativo nacional, además que procure la eficacia en la gestión. En la medida que sea de contenido específico, este apartado viabilizaría su lectura y consideración para el análisis al momento de la toma de decisiones.

En todo caso, el documento debe ser conciso, para que pueda ser de interés y fácilmente legible para los funcionarios involucrados.

CONSULTA, PARTICIPACIÓN Y PROPUESTA POR CADA PAÍS

Para formular contenidos específicos por país, Cooperativas de las Américas, junto con cada movimiento cooperativo nacional, debería establecer una agenda básica, de alrededor de no más de cinco puntos que se encuentren en cuestionamiento o debate nacional. Los organismos cooperativos nacionales, deberán hacer esfuerzos de consenso para establecer esa agenda depurada. En todo caso, a falta de coordinación organizada y consensos, Cooperativas de las Américas debe proceder principalmente en función de la expectativa de sus miembros referentes por país.

Cooperativas de las Américas no deberá tomar iniciativa por país, si no es a partir de requerimiento de sus entidades miembros.

B. ORIENTACIONES GENERALES SOBRE UNA ESTRATEGIA PARA QUE COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS ASUMA UN PAPEL MÁS VISIBLE Y PREPONDERANTE COMO DEFENSORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COOPERATIVAS EN LATINOAMÉRICA

Cooperativas de las Américas debería promover, en anuencia y en acuerdo con el liderazgo nacional, una actividad que convoque a parlamentarios o funcionarios del gobierno central, involucrados en la toma de decisiones que afectan a las cooperativas. Esta actividad debe responder a la modalidad propuesta por el liderazgo cooperativo del país respectivo, orientado al logro de los objetivos y la agenda previamente definida. Cooperativas de las Américas convocará en conjunto con el liderazgo nacional, debiendo las organizaciones del país respectivo asumir los costos de la actividad a ejecutar. La actividad puede ser un foro de coyuntura, conferencia temática con objetivos de incidencia, visitas al parlamento o al gobierno central, en el contexto de aniversarios, etc., según resulte oportuno y conveniente.

No se trata de que Cooperativas de las Américas asuma iniciativas, mientras el liderazgo de país no le haya solicitado formalmente su involucramiento. El fundamento consiste en no malgastar recursos y evitar anticuerpos al interior del movimiento cooperativo mismo.

C. PAUTAS QUE DEBERÍA SEGUIR COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS ESPECÍFICAMENTE EN CASOS DE AFECTACIÓN QUE SURJAN EVENTUALMENTE EN CUALQUIER PAÍS DE LA REGIÓN EN CONTRA DEL SECTOR COOPERATIVO

De ocurrir un hecho de política pública que afecte el sector cooperativo, a requerimiento del liderazgo nacional, según la coyuntura, Cooperativas de las Américas podrá solicitar las audiencias pertinentes, para acompañar a los organismos nacionales, ante funcionarios y parlamentarios involucrados en la toma de decisiones que en cada ocasión específica afectan al sector cooperativo

Esa posibilidad supone una comunicación frecuente, exhaustiva y oportuna por parte del liderazgo de país. La comunicación debe incluir:

- a) descripción del problema;
- b) la magnitud de la afectación o impacto sobre las cooperativas; y
- c) la propuesta o expectativa del liderazgo del país, considerando los objetivos a alcanzar con la intervención de Cooperativas de las Américas en la gestión de incidencia política.

Cooperativas de las Américas y el liderazgo del país respectivo, deben quedar vinculados a la participación para la incidencia política, de manera que los tomadores de decisiones les consideren en el proceso de formación de política pública como referentes de consulta, de formulación de propuesta y de validación de proyectos específicos.

D. INCIDENCIA EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA LA ADECUACIÓN Y APOYO DE LAS PROPUESTAS DE COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS CONTENIDAS EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE COOPERATIVAS

Por lo general las iniciativas de los gobiernos en los países de la región suelen responder a directrices de organismos internacionales. Las iniciativas parlamentarias responden frecuentemente a corrientes internacionales para su aplicación en los distintos países de la región. Medidas de ajuste fiscal, delimitación de participación de sectores como proveedores del Estado, así como los recortes del gasto social, generalmente afectan a la población más vulnerable de estratos medios hacia abajo, que incluye a quienes han optado por integrarse al movimiento cooperativo. Si no se toma debidamente en consideración el escenario global dentro del cual las cooperativas se desenvuelven no podrá apreciarse adecuadamente la influencia de ese contexto en las políticas nacionales y, consiguientemente, se perderá eficacia en las acciones que se intenten.

Los documentos preparados por Cooperativas de las Américas deben ser generadores del diálogo con representantes principales de organismos internacionales, de importante influencia en la toma de decisiones del país.

El diálogo debe responder al menos los siguientes interrogantes:

- ¿Por qué las cooperativas deben tener un tratamiento diferenciado como empresas del sector social y económico?
- ¿Cuál es el impacto negativo sobre las cooperativas de la adopción de decisiones políticas, de control, económicas y sociales?
- ¿Es relevante la magnitud del sacrificio de incentivos en el sector cooperativo?
- ¿Qué reciben el gobierno y la sociedad en compensación por la diferenciación cooperativa?
- ¿Cuál es la propuesta alternativa de tratamiento del cooperativismo en las decisiones nacionales que le afectan?

E. GESTIÓN FINANCIERA PARA VIABILIZAR LA PARTICIPACIÓN DE COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS EN LA INCIDENCIA POLÍTICA

Cooperativas de las Américas debería gestionar ante organismos internacionales, la financiación de participación de parlamentarios, directores de institutos oficiales cooperativos y ministros o funcionarios involucrados en la toma de decisiones sociales, económicas y políticas que afectan al sector cooperativo, de manera que se viabilice su sistemática participación en las convocatorias de nivel continental, para la conformación de redes del sector de institutos públicos cooperativos y del sector de parlamentarios. Esta participación orgánica de tomadores de decisiones, sistemática por su regularidad tanto personal como institucionalizada, es relevante para que se impregnen sobre el modelo cooperativo como solución a problemas de inequidad en nuestros países y sobre su desempeño en la sociedad.

Esa posibilidad viabilizará la conformación de los foros sectoriales de institutos públicos de cooperativas y de parlamentarios de la región. En la medida que Cooperativas de las Américas gestione cooperación internacional, podrá cofinanciar la participación y se podrá incidir para que participen los directores de institutos y parlamentarios idóneos, involucrados directamente en la toma de decisiones.

A nivel de cada país, las organizaciones interesadas deberían facilitar el financiamiento de la gestión de incidencia política de su interés directo, con participación de Cooperativas de las Américas.

F. ACCIONES CONCRETAS SUGERIDAS PARA LLEVAR ADELANTE LA INCIDENCIA EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE COOPERATIVAS

EN EL ORDEN NACIONAL

- Promover la formación de un grupo parlamentario constituido por legisladores de los diferentes partidos políticos que tengan afinidad con el cooperativismo.
- Establecer un mecanismo de contacto regular con dicho grupo por parte de las organizaciones de cúpula del movimiento cooperativo.
- Elaborar de manera conjunta con el grupo de parlamentarios una agenda legislativa anual que contemple los intereses y aspiraciones del movimiento cooperativo.
- Organizar actividades dirigidas a los funcionarios de gobierno y los candidatos políticos para informarlos acerca de la naturaleza y objetivos de las cooperativas, procurando comprometer su apoyo y demostrar la importancia electoral del conjunto de ciudadanos que las integran.
- Crear dentro de la organización cúpula del movimiento cooperativo (o bien en forma coordinada si existiera más de una) un área o sector específicamente encargado del seguimiento de la actividad parlamen-

taria a fin de conocer y monitorear todos los proyectos de ley que afecten al movimiento cooperativo.

- Promover el fortalecimiento de la integración cooperativa a fin de presentar un frente unido y consolidado de todo el movimiento cooperativo en las acciones de incidencia.
- Producir un informe anual que permita evaluar el desempeño de la actividad parlamentaria en relación con las cooperativas y hacer su difusión.
- Organizar en forma regular actividades destinadas a capacitar a los dirigentes de las cooperativas, y especialmente de sus organizaciones de integración, en materia de incidencia a fin de lograr una acción eficaz mediante la elaboración de diagnósticos, objetivos y estrategias apropiados, asegurando los recursos humanos y económicos conducentes.
- Organizar un sistema de alerta temprana que sirva para comunicar al movimiento cooperativo mediante mecanismos apropiados la existencia de peligros relacionados con posibles medidas legislativas o administrativas contrarias al movimiento cooperativo.
- Crear una red de comunicación que, utilizando los sistemas técnicos apropiados, permita llegar en forma rápida y amplia a los medios de información y a la opinión pública llevando el mensaje de las cooperativas frente a situaciones de riesgo.
- Mantener permanente comunicación con Cooperativas de las Américas a fin de informar sobre los problemas de políticas públicas y articular estrategias de actuación que potencien las acciones nacionales.

EN EL ORDEN CONTINENTAL

- Crear dentro de Cooperativas de las Américas un Grupo de Trabajo sobre Incidencia en Políticas Públicas que cuente con el apoyo de un funcionario y la colaboración de un asesor especializado en la materia.
- A pedido del Consejo de Administración o del Director Regional el Grupo de Trabajo producirá recomendaciones sobre las acciones a encarar por Cooperativas de las Américas frente a las demandas que puntualmente planteen las afiliadas acerca de la materia.
- Mantener la realización periódica de Encuentros de Parlamentarios orientados a sensibilizar en materia de cooperativa y a promover los intereses de las cooperativas.
- El funcionario de Cooperativas de las Américas que sirva de apoyo al Grupo de Trabajo estará asimismo a cargo de la relación permanente con la Red de Parlamentarios.
- Mantener la realización periódica de Encuentros de Organismos de Promoción y Supervisión de Cooperativas proveyendo insumos para su labor y trasladando las inquietudes de las cooperativas.
- El funcionario de Cooperativas de las Américas que sirva de apoyo

al Grupo de Trabajo estará asimismo a cargo de la relación permanente con los Organismos de Promoción y Supervisión de Cooperativas.

- El Grupo de Trabajo, en colaboración con el Director Regional, preparará la agenda de los Encuentros de Parlamentarios y de Organismos de Promoción y Supervisión tomando en cuenta las inquietudes planteadas por las afiliadas.
- El Grupo de Trabajo, en colaboración con el Director Regional, elaborará una memoria anual que informe sobre las acciones realizadas en cumplimiento de la agenda anual y de los requerimientos formulados por las afiliadas como así también, cuando corresponda, los resultados de los Encuentros de Parlamentarios y de Organismos de Promoción y Supervisión.
- Mantener contacto regular con la OEA, el Parlamento Latinoamericano y los foros de los acuerdos subregionales de integración (Mercosur, Comunidad Andina, MCC, etc.) a fin de hacer conocer y promover la acción de las cooperativas.

(Documento aprobado por el Consejo de Administración de Cooperativas de las Américas en su reunión de Sta. Cruz de la Sierra, Bolivia, el 2 y 3 de diciembre del 2015).