

EL ESTADO Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO

POR

JOSÉ FERNANDO MERINO MERCHÁN

Letrado de las Cortes Españolas

SUMARIO: I. DIALÉCTICA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COOPERATIVAS: 1. *La actitud de las cooperativas hacia el Estado.*—2. *La actitud del Estado hacia las cooperativas:* A) El Estado liberal y la Cooperación. B) El Estado social y la Cooperación. C) El Estado socialista democrático y la Cooperación.—3. *La política promotora cooperativa del Estado:* A) Legislación cooperativa. B) Ayuda técnica y financiera. C) Educación y formación cooperativa. 4. *Servicios y departamentos gubernamentales de la cooperación.* 5. *Instituciones cooperativas intergubernamentales.* 6. *Resoluciones y recomendaciones aprobadas por organismos internacionales en relación con el papel del Estado en la promoción del sistema cooperativo.*—II. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO ESPAÑOL.—III. CONCLUSIONES.

I. DIALÉCTICA DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COOPERATIVAS

El problema de las relaciones recíprocas entre el Estado y las cooperativas exige un detenido examen tanto por su *complejidad*, que es mucha, porque, «según los países y, en el mismo país, según las diferentes fases de desarrollo del movimiento cooperativo o según las fluctuaciones de la economía y de la política, no se plantea siempre en los mismos términos ni recibe siempre la misma solución», como por su *importancia*, pues «su existencia misma, las formas que ha tomado y las soluciones que ha recibido, y está recibiendo, arrojan nueva luz sobre ciertos aspectos del movimiento cooperativo y sobre el lugar que ocupa, o puede ocupar, en la vida económica contemporánea e incluso en el aparato administrativo del Estado» (1).

Para todos aquellos que sienten interés por los desarrollos históricos pluridimensionales del movimiento cooperativo, bien desde una perspectiva puramente intelectual, o bien desde un interesado prag-

(1) COLOMBAIN, M.: *Las Cooperativas*. OIT, Ginebra, 1972, pp. 32 y ss.

matismo, la relación Estado-Cooperación (que según los ciclos de los diferentes regímenes políticos se establece como antinomia o polaridad, como engranamiento inextricable, o más generalmente como interpenetración simbiótica) constituye un interesante polo de atracción simbólica de estudio, que reclama un análisis sociopolítico de su problemática.

En esta ocasión, sin embargo, no haremos más que plantear el tema a vuelapluma, en forma de síntesis, y trazar en escorzo las líneas fundamentales de su desarrollo.

No pretendemos, pues, ser exhaustivos. Tratamos de presentar esquemáticamente los fundamentos ideológicos de la dialéctica entre Estado-Cooperativas.

En un primer intento de aproximación a nuestro objeto de estudio nos parece correcta la afirmación de Maurice COLOMBAIN (2), para quien las relaciones del Estado con las instituciones cooperativas ya no se establecen en sentido único y, por decirlo así, de arriba abajo. Inexistentes en los comienzos del movimiento cooperativo, después simplemente ocasionales e intermitentes, estas relaciones no sólo han ido poco a poco aumentando en importancia y en continuidad, sino que se han hecho recíprocas. No expresan ya solamente la acción del Estado sobre las cooperativas, sino también la acción de las cooperativas sobre el Estado. Porque los poderes públicos hoy día sienten cada vez más la necesidad de conocer más a fondo las preocupaciones, las necesidades y los problemas de las instituciones cooperativas, para disponer en éstas (por cuanto se hallan cerca del hombre, de su trabajo, de sus aspiraciones y a su servicio) de un instrumento de investigación y de acción profunda en la vida económica y social.

La actitud de las cooperativas hacia el Estado depende, en general, del concepto que aquéllas tengan de «la Cooperación», de su naturaleza, funciones, fines y tendencias.

Las cooperativas pueden aceptar la ayuda del Estado, o bien pueden rechazarla por considerar que es contraria a la esencia de la cooperación (obra del *self-help* que supone la asociación voluntaria y la acción mutualista de sus miembros para mejorar su suerte y la de sus semejantes) o peligrosa a su propia autonomía e independencia, a la que se opone tanto el despotismo y la organización completamente administrativa de la economía como un paternalismo exagerado.

(2) COLOMBAIN, M., *op. cit.*

A su vez, la actitud del Estado hacia las cooperativas depende del carácter del Estado, de su política y, en concreto, de la actitud y tendencias de las propias cooperativas.

El Estado, como dice DAVIDOVIC (3), puede promover o evitar el desarrollo cooperativo; puede animar o suprimir la acción cooperativa; tal vez siga una política de creación de un sistema económico cooperativista o que impida el establecimiento de las cooperativas. Incluso puede que declare fuera de la ley a las cooperativas en acción, tal como han hecho los Estados comunistas o fascistas. Todo depende de si el Estado es colaborador o contrario a la economía cooperativista.

En general, las actitudes de ambas instituciones se influyen mutuamente y forman lo que podría ser denominado relaciones Estado-Cooperación.

1. *La actitud de las cooperativas hacia el Estado*

Esta problemática tiene su origen en los primeros pensadores del cooperativismo, que, como sabemos, más que verdaderos cooperativistas, en el sentido que hoy damos a este término, eran socialistas utópicos (Saint-Simon, Fourier, Owen, Buchez) o socialistas simplemente (Proudhon, Lassalle, Blanc), y a quienes podemos calificar indistintamente de asociacionistas.

Algunos de ellos postulaban por que las cooperativas establecieran unas relaciones estrechas, amistosas y fuertes con el Estado.

Otros, por el contrario, considerando que esta idea era contraria a los principios de asociación libre, mutua ayuda y *self-help*, en que basa esencialmente la cooperación, deseaban una mayor independencia entre ambas instituciones, y abogaban, en consecuencia, por un alejamiento recíproco de sus respectivas esferas de influencia.

Robert OWEN (4), uno de los padres más influyentes del cooperativismo británico, estaba a favor de la ayuda exterior no sólo del Estado, sino también de ricos filántropos. Confiaba más en la ayuda que en la autosuficiencia. Owen, para llevar a cabo sus proyectos de reforma social y, en concreto, sus aldeas cooperativas o pueblos de

(3) DAVIDOVIC, G.: *Hacia un mundo cooperativo*. Edit. Centro Nacional de Educación Cooperativa, Zaragoza, 1976.

(4) COLE, G.: *A History of Socialist Thought*, London. Véase también DOLLEANS, E.: *Robert Owen*, París, 1908.

cooperación —como él mismo los llamaba—, y que eran auténticas cooperativas integrales (a pesar de la opinión en contrario de E. Dolleans y de los redactores de la Co-operative Union, para quienes nada tiene que ver este pionero social con el desarrollo del movimiento cooperativo), apeló con frecuencia a la ayuda inicial de los capitalistas, de la nobleza y aun de los reyes y del propio Zar de Rusia. Como dice Davidovic (5), Owen recurrió más a aquellos que podían ayudar que a aquellos que necesitaban ayuda, no sólo por razones prácticas, sino también porque, como le reprocha Beatrice Potter-Webb (6), esperaba más de la acción de los ricos filántropos adheridos a sus ideas que del esfuerzo espontáneo y de la capacidad creadora de los asalariados.

El Dr. William King (7), discípulo de Owen, a pesar de pasar por ser el apóstol del *self-help* y de la naturaleza voluntaria de la cooperación (que formula, en 1928, en una noble y bella frase: «La cooperación es un acto voluntario, y todo el poder del mundo no puede convertirla en obligatoria; y no es de desear que dependa de otro poder que el suyo») fue también un decidido defensor de las relaciones recíprocas entre el Estado y las comunidades cooperativas, que él concebía, como dice Lambert, más que como la solución de un problema momentáneo y parcial, como una fórmula capaz de renovar el conjunto del sistema económico y social, y de elevar a los hombres hasta una actitud moral hecha de nobleza y de desinterés.

El Dr. King, que, a diferencia de su maestro, tenía en un alto concepto a los trabajadores, y creía sinceramente en su fuerza reformadora («no es la falta de poder —escribe en 1928 en el *The Co-operator*, revista mensual por él fundada, y que durante tres años redacta él solo—, sino la falta de saber, lo que impide a los trabajadores ponerse manos a la obra y empezar... Comerciar para ellos mismos y trabajar para ellos mismos les produciría beneficios, como consecuencia capital, y, como consecuencia, la independencia»), no subestimada en absoluto la ayuda del Estado ni de los poderosos, ni excluía otras formas de acción obrera (como la de las nacientes *trade unions*).

(5) DAVIDOVIC, G., *op. cit.*

(6) Citado por DAVIDOVIC, *op. cit.* Véase POTTER-WEBB: *La coopération en Grande Bretagne*, París.

(7) Citado por LAMBERT, P.: *La doctrina cooperativa*, Intercoop Editora Cooperativa limitada, 4.ª edic. Buenos Aires, 1975. Véase MERCER, T. W.: *Cooperation's Prophet. The Life and Letters of Dr. William King of Brighton with a Referint to The Co-operator, 1828-1830*. Manchester, 1947.

Los *Equitables Pionners de Rochdale* (8), y entre ellos Charles HOWARTH, redactor de los estatutos de la primera sociedad cooperativa propiamente dicha, tenían una opinión muy distinta de la de su coetáneo y compatriota OWEN. Ellos pusieron en la base de la economía cooperativa la idea de la autosuficiencia, que no podía ser sustituida ni limitada por el Estado. Querían organizar «los poderes de producción, distribución, educación y gobierno» mediante la acción cooperativa del pueblo, independientemente del Estado.

Charles FOURIER (9), como más tarde su discípulo Michel DERRION (10), admite la ayuda filantrópica para afianzar en sus primeros momentos la vida de los pueblos comunitarios, que él denomina falansterios, pero no después, porque deben basarse en la asociación voluntaria y en una auténtica autonomía, principios que peligrarían si la ayuda exterior se llevase más lejos.

El carbonario Philippe BUCHEZ (11), discípulo de SAINT-SIMON, y a quien le corresponde el mérito de haber dado a conocer en 1831 las reglas fundamentales de las cooperativas autónomas de producción, no sólo admite la compatibilidad de la ayuda del Estado con la verdadera naturaleza de la cooperación, sino que propone que el Estado establezca unos bancos destinados a proporcionar créditos a las asociaciones obreras y, entre ellas, a las cooperativas. Resulta así ser un precursor de Louis BLANC y de Ferdinand LASSALLE.

BLANC fue uno de los decididos defensores de la ayuda estatal. En su célebre obra *Organization du Travail* (1940) sostiene una serie de ideas que se identifican con lo que más tarde se había de conocer como «planificación flexible».

El Estado es, según la concepción de BLANC, por una parte, el regulador supremo de la producción. Por ello, el Gobierno vigilará para que mantengan relaciones entre todos los centros de producción; ayudará a cualquier industria que, por circunstancias extraordinarias o imprevistas, se encuentre en apuros y prevendrá la crisis. Pero, por otro lado, el Estado es el motor de la transformación social, y en este sentido tendrá que crear, en las ramas más importantes de

(8) Citado por LAMBERT, P., *op. cit.*; véase también COLE, G.: *A Century of Co-operation*, Londres, 1944.

(9) Citado por LAMBERT, P., *op. cit.*; véase también FOURIER, CH.: *Le nouveau monde industriel et sociétaire*, París, 1889.

(10) Citado por LAMBERT, P., *op. cit.*; véase también GAUMONT, J.: *Le commerce véridique et social et son fondateur Michel Derrion*, Amiens, 1935.

(11) Citado por LAMBERT, P., *op. cit.*; véase también BERTRAND, L.: *Histoire de la Coopération en Belgique*, Bruselas, 1902.

la industria, talleres sociales, a los que dará sus propios estatutos y les prestará el capital. Después del primer año, los trabajadores elegirán a sus dirigentes, y los talleres se convertirán en verdaderas cooperativas autónomas de producción. Como miembro del Gobierno provisional de la República que sucedió a la Monarquía de Luis Felipe en 1848, BLANC estableció, con ayuda financiera del Estado, los *atelier nationaux*, que estaban organizados y funcionaban como auténticas cooperativas de producción. Aquellas *Work houses* fueron saludadas como la primera realización del socialismo. La ayuda financiera del Estado duró poco tiempo porque, como escribió MARX en su ensayo *Las luchas de clases en Francia*, «sobre ellas se volcó todo el odio de la burguesía» porque encarnaban no por su contenido, sino por su título, «la protesta del proletariado contra la industria burguesa, contra el crédito burgués y contra la república burguesa».

Ferdinand LASSALLE (12), que había llegado al socialismo por convicción democrática, concibe las relaciones entre el Estado y las cooperativas exactamente como su maestro BLANC.

Partiendo de su teoría de la «ley de bronce del salario» (el término medio del jornal se reduce, bajo la acción de la oferta y de la demanda, a lo indispensable para el sostenimiento de la vida, o sea, a lo que en un pueblo dado se necesita habitualmente para la conservación y la propagación) cree que los obreros, en un régimen capitalista, no podrán jamás ahorrar con sus salarios el capital necesario para crear cooperativas obreras de producción—en las que ve la solución del problema social—, y por ello se muestra partidario de la ayuda del Estado.

No existe, según LASSALLE, contradicción entre el *self-help* y la ayuda estatal. El dirá gráficamente que «es falso que por dar a un hombre una escala o una cuerda se le impida escalar la torre con su propio esfuerzo».

Una opinión radicalmente opuesta a la de LASSALLE fue la mantenida por el liberal SCHULTZE-DELITZSCH (13), a quien el movimiento cooperativo le debe fundamentalmente la creación de una treintena de bancos populares especializados en las operaciones de ahorro y de crédito comercial. SCHULTZE, que es un liberal que cree sinceramente en la superioridad del capitalismo, a diferencia de LASSALLE,

(12) Citado por LAMBERT, P., *op. cit.*; véase MENGER, A.: *Le droit au produit intégral du travail*. Etude historique, Paris, 1900.

(13) MLADENATZ, G.: *Histoire des doctrines coopératives*, París, 1963.

opina que la cooperación no desempeña más que un papel secundario en el conjunto de la economía, porque las cooperativas no determinan ni determinarán nunca la producción, la distribución de bienes ni la fijación de los precios de las mercancías, que dependen exclusivamente de la competencia de las empresas capitalistas, o, lo que es lo mismo, de la ley de la oferta y la demanda.

La cooperación, que debe desenvolverse necesariamente dentro de las coordenadas del régimen capitalista, se justifica porque es un medio que facilita a los individuos económicamente débiles asociarse para disfrutar juntos de las ventajas de este sistema. Por esto, si un individuo es lo suficientemente fuerte como para dirigir una empresa capitalista, no tiene por qué hacer cooperación.

Partiendo de los principios de la escuela liberal (*laissez faire, laissez passer*, por el que en el mercado se deja a cada hombre actuar con arreglo a su más acendrado egoísmo en busca del lucro para que, providencialmente, y como guiada la sociedad por una «mano invisible», como dice Adam SMITH, nazcan de ese egoísmo individual el bienestar y el progreso colectivos), SCHULTZE no admite la intervención del Estado en la economía y, por consiguiente, tampoco en la cooperación, porque es un sector de aquélla, y que por ser, además, obra de la iniciativa privada debe desarrollarse, en el mercado de libre competencia, por sus solas fuerzas. Las cooperativas deben, por ello, rechazar la ayuda estatal. Además, el *self-help* que la caracteriza es una regla rígida que no admite ningún tipo de ayuda que no sea la de los propios individuos asociados en la obra común. La cooperación es contraria, por consiguiente, a la ayuda del Estado o de cualquier otra institución o filántropo.

Todas estas ideas fueron controvertidas por LASSALLE, y, como cuenta LAMBERT, las asociaciones Schultze, que formaron parte durante varios años de la ACI, terminaron por salirse de ella en el Congreso de Budapest en 1904, porque no querían solidarizarse ni con los cooperadores de inspiración anticapitalista ni con los que admitían la ayuda del Estado en los países en que la cooperación era aún débil.

Una posición intermedia entre las de estos dos últimos ideólogos del cooperativismo es la mantenida por Friedrich RAIFFEISEN (14), cuya influencia cooperativista fue gradual y crecientemente sentida en todo el mundo, y especialmente en Austria, Francia, Bélgica e

(14) MLADENATZ, G., *op. cit.*

Italia; en estos dos últimos países el movimiento Raiffeisen se propagó merced a la labor realizada por el abate MELLAERT y Leone WOLLEMBORG, respectivamente. RAIFFEISEN, partiendo de los principios de *self-help* (ayúdate a ti mismo) y del deber de caridad (ayuda a tu prójimo), admite, en un principio, un sistema combinado de ayuda y autosuficiencia: «De unas cooperativas en las que aquellos que necesitaran ayuda y aquellos que quisieran prestarla combinaran sus esfuerzos.» Con el tiempo derivó hacia una posición intermedia: es admisible tanto la ayuda estatal como la filantrópica, siempre que no se pierdan ni alteren la independencia ni la democracia cooperativas.

Por su parte, Victor Aime HUBER (15), protestante y conservador, contemporáneo de sus compatriotas RAIFFEISEN y SCHULTZE, estudió con interés y perspicacia las realizaciones cooperativas de Inglaterra, Escocia, Francia y Bélgica, y de sus observaciones personales llegó a la conclusión de que la cooperación no amenaza—como pensaban entonces ciertos círculos burgueses—el orden social existente, sino que más bien contribuye a mantenerle, al elevar el nivel de vida de los trabajadores. En base a estas ideas fue partidario de la ayuda estatal a las cooperativas, así como también a la ayuda filantrópica, siempre que ésta fuese transitoria.

Su forma de pensar sobre este punto la dejó claramente expuesta en dos breves párrafos: «Aunque la asociación no tenga (como demuestra la experiencia) ninguna necesidad para su desarrollo de las ayudas materiales del Estado, ni siquiera bajo la forma de préstamo en condiciones equitativas, tiene para ello ciertamente los mismos títulos que otras muchas empresas a las que concede su apoyo.» «Se trata aquí de una asistencia moral, intelectual o social..., intervención activa y directriz para el establecimiento, la organización y la administración de asociaciones, siempre que no fueran posibles sin dicha asistencia... Nunca, sin embargo, esta intervención deberá impedir ni estorbar los esfuerzos independientes de las clases obreras; por el contrario, deberá provocarlos y animarlos de todas formas, y cesará y desaparecerá siempre y cuando haya llegado a ser superflua.»

Desde una perspectiva distinta, el Dr. FAUQUET (16) se preocupó en diferentes ocasiones de las relaciones entre el Estado y la Coope-

(15) BERTRAND, L., *op. cit.*

(16) FAUQUET: *Le secteur coopératif*, 4.^a ed. París, 1942.

ración. LAMBERT, apoyándose en las enseñanzas de Bernard LAVERQUE y de Louis de BROUCKÈRE (17), reconoce que las aportaciones de FAUQUET en este tema son parciales y fragmentarias, pero que no carecen por ello de un notable interés.

Ante el ininterrumpido y creciente intervencionismo económico por parte del Estado, FAUQUET temió por la autonomía del movimiento cooperativo. El parte de la idea de que las estructuras organizativas del Estado y de la Cooperación obedecen a principios contrapuestos: la organización estatal parte de arriba e ignora a las personas; la organización cooperativa parte de abajo y asocia ante todo a las pequeñas unidades más cercanas al hombre. Por esta razón dirá: «Por su estructura federativa, que reúne y ordena por grados a sus unidades elementales, las organizaciones cooperativas ofrecen al Estado, si éste sabe servirse de ellas, una cadena de enlace entre los centros directores de la economía y lo más profundo de la vida social.»

Hoy día está generalmente admitido que una política de estímulo y apoyo a las cooperativas, tanto con respecto a los problemas económicos y financieros como con respecto a los problemas de carácter legislativo, técnico y educativo, es no sólo útil, sino incluso necesario para el desarrollo del cooperativismo en la mayoría de los países.

Pero es imprescindible que la política promotora estatal respete los principios y características que lo definen, y de manera especial su autonomía política, económica y financiera. A la hora de precisar las funciones que corresponden al Estado en este campo predomina un espíritu muy restrictivo en numerosos cooperadores, sobre todo en Gran Bretaña.

Vansittart NEALE (18), eminente cooperativista que predijo el triunfo final de la cooperación creando un «Estado que sobrepasará al Imperio romano», y prefiguró este triunfo como una identidad total del cooperativismo con el socialismo, representa fielmente este espíritu cuando escribe: «Los cooperadores no piden la ayuda del Estado, e incluso se inquietarían si esta ayuda les fuera propuesta.»

De la misma tendencia, con diferencias inevitables de matiz, son los cooperativistas François BOUDOT, George LASSERRE, Charles GUIDE (19)—el creador de la célebre escuela de Nimes— y Vahn TOTOMIANTZ.

(17) LAMBERT, P., *op. cit.*

(18) TOTOMIANTZ, V.: *Anthologie coopérative*, París, 1921.

(19) LAMBERT, P., *op. cit.*

Coincidentes en la misma actitud, aunque por razones esencialmente distintas, también pueden incluirse en esta tendencia los nombres de Eduard PFEIFFER, Heinrich KAUFMANN y Erwin HASELMANN (20), que pertenecen a la llamada doctrina de la soberanía del consumidor o del socialismo del consumidor, que se inicia con ellos y alcanza su mayor brillo con GUIDE, LAVERGNE, POISSON y LASSERRE (21).

2. *La actitud del Estado hacia las cooperativas*

Desde los orígenes del movimiento cooperativo hasta nuestros días, la actitud del Estado hacia las cooperativas ha sido muy desigual. En una primera aproximación pueden establecerse algunas generalidades que han sido confirmadas mediante el análisis de los hechos aportados por la historia comparada del movimiento cooperativo.

En general, esta actitud ha evolucionado de forma lenta pero progresiva desde una posición negativa o de franca indiferencia hasta una posición positiva o de virtual paternalismo.

Pero esta evolución ha experimentado a menudo diferentes ritmos y cambios de dirección. Debe partirse de un hecho incontrovertible: que esta actitud depende de muchos factores, algunos de ellos de difícil ponderación, y, en todo caso, del carácter del Estado, es decir, del sistema de ideas políticas y económicas en que se fundamenta su régimen.

Así la actitud del Estado hacia las cooperativas depende indudablemente de la respuesta que los regímenes políticos den a cada una de estas preguntas:

1.^a La propiedad ¿debe ser pública o privada, y si ha de ser mixta, qué sectores abarcarán preferentemente una y otra, y en qué medida se permitirán?

2.^a ¿Se debe o no poner límites a la acumulación individual de bienes y, en su caso, dónde está este límite?

3.^a ¿La economía debe o no estar regulada por el Estado? Y en caso afirmativo, ¿qué clase de intervención debe ser ésta?

4.^a ¿Debe o no existir un sistema de asistencia social, y de existir, debe ser extensivo o más bien reducido a su mínima expresión?

(20) LAMBERT, P., *op. cit.*

(21) LAMBERT, P., *op. cit.*

5.ª ¿Qué sistema de valores o creencias es aceptado por la clase hegemónica como válido y verdadero? ¿La ideología de la clase dominante es totalitaria, monolítica y excluyente o permite el pluralismo, es decir, la existencia pública de otras alternativas ideológicas?

En conclusión, esta actitud depende, en última instancia, según sea el Estado democrático o autoritario, liberal o totalitario, progresista o conservador, capitalista o comunista, socialista o neocapitalista.

Si se quieren comprender bien las relaciones del Estado hacia las cooperativas no podemos estudiarlas abstractamente. Se requiere analizarlas, aunque sea brevemente, en un contexto preciso: dentro de cada forma histórica de Estado. Hemos partido de un presupuesto empíricamente demostrado: que los diferentes regímenes políticos han adoptado actitudes distintas hacia la cooperación. Tenemos datos suficientes para diagnosticar la situación.

A) *El Estado liberal y la Cooperación*

El Estado liberal (22), orientado por la doctrina económica del *laissez faire* se abstuvo de intervenir en la economía, ya que entendía que ésta era guiada como por una «mano invisible» y que respetando la iniciativa privada y dejando a los individuos actuar libremente y de acuerdo con su «egoísmo innato» la sociedad considerada globalmente conseguía el mayor provecho posible al perseguir aquéllos su propio interés.

En la base de esta doctrina económica subyace una concepción filosófica individual-utilitarista que antepone los valores del individuo a los de la sociedad (23). La economía se rige «naturalmente» por sus propias leyes y, por eso, toda intervención del Estado es necesariamente perjudicial. La ley de la competencia es una ley natural que actúa selectivamente, en sentido darwiniano, y permite en la lucha económica—que es, en último término, un aspecto particular de la lucha por la vida—la sobrevivencia de las organizaciones empresariales mejor dotadas. La ley de la oferta y de la demanda regula la producción y la distribución de las mercancías de manera natural y, por consiguiente, mucho mejor que las intervenciones artificiales de los poderes públicos. El Estado debe, por ello, abstenerse de perturbar

(22) ABENDROTH, W. y LENK, K.: *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Anagrama, Barcelona, 1971.

(23) SCHIAPIRO, S.: *El liberalismo*. Editorial Paidós, Argentina, 1965.

con su acción interventora el libre juego de las fuerzas que configuran armónicamente la vida económica.

Partiendo de estos principios, el Estado liberal dejaba a los individuos abandonados a su propia suerte y a las empresas que siguieran el camino trazado por ellas y que participaran activamente en el mercado de libre competencia, sometiendo su destino al mecanismo de unas leyes naturales e inflexibles que determinaban quién debía sobrevivir y quién no.

De acuerdo, pues, con estos presupuestos el Estado liberal adoptó, en principio, una actitud de indiferencia (o para ser más exactos, de neutralidad) hacia el cooperativismo. No impide su desarrollo pero tampoco lo promueve. El Estado ignora la existencia de las cooperativas como empresas de especial carácter que representan un determinado papel en las relaciones económicas y sociales. En el mercado de libre competencia deben luchar en igualdad de condiciones que el resto de las empresas capitalistas, con sus propias fuerzas.

En los regímenes liberales de primera hora no existe una legislación especial para las cooperativas. Los organismos oficiales competentes se resisten incluso a aprobarlas. Las entidades cooperativas tienen que someterse a las leyes generales existentes y abrirse camino en un contexto que pugna con su propia naturaleza.

Esta fue la situación en Gran Bretaña, cuna del liberalismo económico (ADAM SMITH (24), JOHN STUART MILL (25) y del utilitarismo (BEUTHAM) (26), y en Dinamarca.

Las primeras cooperativas inglesas comenzaron su existencia —como nos recuerda DAVIDOVIC (27)— bajo las disposiciones de la Ley de Mutualidades de 1793 y la continuaron con las de la Ley de Sociedades Industriales y de Socorros Mutuos de 1852, que no son ciertamente, ninguna de las dos, leyes propiamente cooperativas, ya que sirven indistintamente para otras sociedades no cooperativas.

En Dinamarca no existió ni existe actualmente una legislación cooperativa. Pero ello no impidió que en ambos países nacieran entonces muchas e importantes cooperativas y que se sentaran las bases que permitirían, al cabo de los años, un desarrollo sorprendente del movimiento cooperativo.

(24) SMITH, A.: *La riqueza de las naciones*, México, 1958.

(25) STUART MILL, J.: *On liberty*, Everyman Library, London, 1859.

(26) BEUTHAM, J.: *Introduction to the principles of morals and legislation*, London 1789. Véase SABINE, G.: *Historia de la Teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

(27) DAVIDOVIC, G., *op. cit.*

En Inglaterra se desarrolló, sobre todo, el cooperativismo de consumo, que es hoy día uno de los más florecientes del mundo, y en Dinamarca, el cooperativismo agrícola, que tiene el mérito de haber convertido a este pequeño país, escaso de recursos naturales, en un Estado rico y próspero. Casi toda la agricultura danesa está actualmente cooperativizada.

En otros países en donde el Estado había mantenido una posición liberal-reformista favorable a la intervención positiva y activa en la vida económica, el cooperativismo fue mejor visto e incluso apoyado con ciertas medidas promotoras. Así, en Alemania, las autoridades públicas, aun sin pretender impulsar la economía cooperativa, favorecieron ocasionalmente la cooperación por razones humanitarias y altruistas. Con el objeto de poner remedio a lamentables situaciones de miseria y de desesperanza de las clases populares, los gobiernos dictaron medidas concretas y prácticas. En 1867 se aprobó una Ley de Cooperativas y en 1895 se fundó el Banco Estatal Prusiano para las cooperativas. El canciller de Hierro, BISMARCK, apoyó financieramente a una de las cooperativas fundadas por LASSALLE.

En Italia, durante la era del liberalismo giolittiano, el Estado promovió igualmente la economía cooperativa adoptando medidas que tenían por principal inspirador a Luigi LUZZATTI. Merced a su intervención se promulgaron algunas leyes favorables al cooperativismo y se creó el Banco Cooperativo Italiano, suscribiendo el Estado el 50 por 100 de su capital social. Esta entidad bancaria desempeñó, hasta su disolución forzosa de la época fascista, un papel muy importante en la financiación y promoción del sector cooperativo.

En las dos últimas décadas del siglo XIX y principios del XX, Gran Bretaña promocionó en sus Colonias de Asia, principalmente en la India, el movimiento cooperativo.

Siguiendo la sugerencia del presidente de la ACI, H. Wolff, las autoridades coloniales pusieron en práctica un ambicioso proyecto de desarrollo de las cooperativas de crédito según el modelo de Raiffeisen, cuya finalidad era no sólo financiar el sector cooperativo sino también terminar con las prácticas abusivas de los usureros que tenían esclavizados virtualmente a los campesinos. En 1904 se aprobó una Ley de Cooperativas y a partir de este momento el número de estas entidades creció sin cesar.

Durante toda esta etapa la actitud del Estado indio fue francamente positiva, pero en algunos aspectos pecó de graves interferen-

cias burocráticas que alejaron al pueblo del movimiento cooperativo, por lo que, una vez obtenida la independencia, se inició un proceso de desoficialización de las cooperativas.

En el Japón, el gobierno Meiji (1868-1912)—principal fautor de la modernidad en un país secularmente anclado en tradicionales modos de vida agraria—tomó algunas medidas importantes que favorecieron el cooperativismo. En 1900 aprobó una Ley de Cooperativas y, años antes, había enviado a Europa a un pequeño grupo de funcionarios a estudiar los principios y las técnicas cooperativas para difundirlas entre la población campesina. Merced a la acción promotora del Estado, el movimiento cooperativo japonés se convirtió, en un corto periodo de tiempo, en uno de los más avanzados del mundo. En 1923, el gobierno fundaba el Banco Central Cooperativo, y para esta época casi toda la población rural estaba prácticamente organizada en forma cooperativa.

Para no extendernos indefinidamente, tenemos que poner punto final a este tema, aclarando que el Estado liberal, a pesar de los principios rectores de su filosofía político-económica, no siempre mostró una actitud neutral o positiva con el movimiento cooperativo, sino que en ocasiones lo obstaculizó seriamente con medidas discriminatorias e injustas, que se orientaban a interceptar un movimiento popular que pugnaba con el orden económico y social sacralizado por el capitalismo.

B) *El Estado social y la Cooperación*

Antes de plantear el problema de las relaciones establecidas entre el Estado social y el movimiento cooperativo es conveniente precisar el concepto de Estado social.

En un sentido amplio, este concepto se refiere—como indica Jörg KAMMLER (28)—a la estructura del poder público en las sociedades capitalistas altamente industrializadas y de constitución democrática, como las ubicadas ante todo en Europa Occidental, Escandinavia y Norteamérica.

Este concepto hace referencia directa, por una parte, a la mediación entre Estado y sociedad—factor que le distingue del Estado liberal burgués, cuya característica esencial era la separación radical entre ambas esferas—y, por otra, a la existencia de sistemas de segu-

(28) KAMMLER, J.: «El estado social», ensayo incluido en la obra citada de ABENDROTH, W., y LENK, K.

ridad social con garantía y coadministración estatal que—como dice el citado autor—según la amplitud e intensidad de las intervenciones estatales en el proceso de producción del capitalismo privado, de estructura oligopolista o monopolista, tienden hacia la disminución de los riesgos sociales de las masas de obreros asalariados y hacia la garantía de un mínimo del nivel de vida.

Desde un punto de vista teleológico, el Estado social pretende organizar democráticamente tanto el Estado como la sociedad. Su filosofía económica—que en algunos países se identifica con el liberalismo reformista—parte del principio de la intervención positiva y activa de la Administración en la vida económica. Esta actitud intervencionista—que supone el abandono de la ideología de la sociedad económica autorreguladora y la aceptación de un sistema de medidas reguladoras estatales—ha recibido muchas denominaciones, introduciendo un elemento semántico perturbador que dificulta a menudo su utilización práctica: Estado de bienestar, Estado de control social, de planificación social, Fair Deal, Square Deal, New Deal, Estado positivo, capitalismo regulado, progresismo, nueva libertad, reformismo y liberalismo reformista (29).

El Estado social aspira políticamente a instaurar el autogobierno (máxima identificación entre gobernantes y gobernados) y el reino de todos (gobierno de la mayoría respetando los derechos de la minoría)—principios de la auténtica democracia—y económicamente, a ampliar el campo de acción de la política económica, aspiraciones que, a su vez, se orientan a un intento de reforma profunda de la estructura del Estado y de su funcionamiento.

El Derecho constitucional que formaliza jurídicamente estos principios es concebido—por BISCARRETTI, citado por el doctor JIMÉNEZ DE PARGA, en su libro *Los regimenes políticos contemporáneos*, página 134 de la segunda edición—como «técnica de la libertad».

Ideológicamente, el Estado social se identifica con la democracia, que puede definirse escuetamente como «el gobierno del pueblo ejercido por el pueblo (30)», o como decía LINCOLN (31), «el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo». La democracia—que según BURDEAU (32) es hoy filosofía, una manera de vivir, una religión, y, casi

(29) WATSON, D.: *Política Económica*. Editorial Gredos, Madrid, 1965.

(30) Citado en FRIEDRICH, C.: *La democracia como forma política y como forma de vida*, 2.^a edición. Editorial Tecnos, Madrid.

(31) FRIEDRICH, C., *op. cit.*

(32) BURDEAU, G.: *Traité de science politique*, París, 2.^a edición, 1966-1969.

accesoriamente una forma de gobierno—implica una precisa e inter-giversable delimitación jurídica de los órganos de gobierno y de las normas de su funcionamiento, una participación activa de los gobernados en la elección de los gobernantes, en la elaboración de las leyes y en la fiscalización del ejecutivo, una efectiva responsabilidad jurídica de la Administración y, por último, una imparcial y eficaz protección de los derechos y deberes de todos los ciudadanos a través de un poder judicial independiente.

En la interpretación kelseniana (33) la democracia se basa en una serie de postulados fundamentales: la libertad, la igualdad, un modo de conducta humana asida a principios morales, la existencia y actuación de fuerzas políticas plurales y antagónicas que dialoguen entre sí y sean escuchadas por los de arriba y, sobre todo, el diálogo que, según VEDEL (34), debe desenvolverse en cinco niveles: entre el poder constituyente y el poder constituido, entre gobernantes y gobernados, entre el Parlamento y el ejecutivo, entre la mayoría y la minoría, y entre el Estado y los grupos, en el que se hace patente la pugna eterna entre el interés general y los intereses particulares.

Desde un punto de vista económico, el Estado social es intervencionista y ocupa una posición entre el liberalismo económico clásico (*laissez faire*) y el socialismo. DONAL WATSON (35) identifica la filosofía económica de Estado social con el liberalismo reformista y entre las medidas de política económica que lo caracterizan se encuentran: el Estado debe asumir la dirección y coordinar los recursos para el desarrollo, estabilidad económica con pleno empleo, política monetaria junto a la política fiscal, política fiscal como principal instrumento, control directo de salarios y precios con ciertas reservas, la renta agrícola debe elevarse hasta el nivel de renta del sector no agrícola, redistribución de la renta como exigencia de la justicia social, garantía de una renta mínima decorosa y que aumente con la productividad general, seguridad social extensiva y con mayores beneficios, seguro de paro adecuado, seguro de enfermedad obligatorio dentro del sistema de seguridad social, leyes antimonopolio para limitar el poder de las grandes empresas, relaciones laborales progresivas que fomenten los sindicatos como una cuestión de derecho para contrarrestar

(33) KELSEN, H.: *Esencia y valor de la democracia*, Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977.

(34) Citado en JIMÉNEZ DE PARGA, M., *op. cit.*

(35) WATSON, D., *op. cit.*

el poder de las grandes empresas y dentro de la política económica exterior el Estado debe ayudar a promover la paz mundial.

Partiendo de estos presupuestos, el Estado asumió deberes sociales y manifestó hacia la economía cooperativa una actitud favorable. Esta se reveló en una política promotora de las organizaciones cooperativas cuyo número creció considerablemente en este período.

Como consecuencia de la desorganización de las estructuras empresariales y de la escasez de recursos especialmente alimenticios que sobrevino después de la Primera Guerra Mundial surgió una situación coyuntural favorable a la especulación y al mercado negro de la que se aprovecharon algunos sectores privilegiados de la sociedad estratégicamente situados en las estructuras productivas y del mercado para enriquecerse fácilmente a cuenta de las clases modestas. Los gobiernos se vieron obligados a tomar prontas y enérgicas medidas para poner freno a estas tendencias especulativas y defender los intereses del pueblo de estas prácticas abusivas.

Las cooperativas, por su parte, desempeñaron una incansable labor en defensa de sus asociados.

En esta lucha contra la escasez y la especulación, las cooperativas se convirtieron en aliadas de los organismos gubernamentales y prestaron a la sociedad, de esta forma, un inestimable servicio. Como escribe DAVIDOVIC, «más que en ninguna otra ocasión anterior se hizo evidente que los intereses públicos y cooperativos son básicamente idénticos. La actitud del Estado hacia la economía cooperativa sufrió importantes cambios. Se produjo una colaboración organizada entre ellos que iba aumentando poco a poco. En muchos casos el Estado confió a las cooperativas extensos deberes, especialmente en la distribución de víveres. Era obvio que la economía cooperativa con sus propios principios, sus propios métodos de trabajo, sus particulares fines y tendencias presentaba un sistema económico distinto de todos los demás».

Lo que con mayor énfasis pone de manifiesto el cambio de actitud del Estado hacia la cooperación fue la inextricable sed de interrelaciones que durante el período de entreguerras se estableció entre los organismos oficiales y las organizaciones cooperativas.

El Estado, comprendiendo el papel que el movimiento cooperativo es capaz de desempeñar en el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases sociales menos favorecidas, en el progreso técnico, en la

productividad, en la humanización de las relaciones industriales y, en fin, en la moralización del mercado comenzó por «constitucionalizar» la cooperación, y así en Italia, en Portugal, en algunos países de Europa Oriental y de la América Latina —siguiendo el ejemplo del Cantón de Zurich, cuya Constitución de 1869 prevé, en uno de sus artículos, que «el Estado estimule y facilite el desarrollo del cooperativismo basado en la ayuda mutua»— introdujeron en sus respectivos textos constitucionales disposiciones relativas a la economía cooperativa. Asimismo en el anteproyecto de Constitución española que en la actualidad se debate en la Comisión Constitucional del Parlamento se «constitucionaliza» la cooperación.

En el *artículo 119 del anteproyecto de Constitución* española se dice expresamente que «1. La Ley establecerá la forma de participación de los interesados en la actividad de todos los organismos públicos, cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar social. 2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitarán un marco legislativo adecuado para las empresas cooperativas».

De acuerdo con la propuesta de la enmienda número 35 del señor DE LA FUENTE DE LA FUENTE, al artículo 35, se añade al apartado 2 del artículo 119—que ahora ha pasado a ser el artículo 121—un nuevo párrafo que dice lo siguiente: «También establecerá los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción» (36).

Este párrafo mejora considerablemente la redacción primitiva del anteproyecto al abrir un amplio cauce constitucional por el que podrán tener acceso a la propiedad de las empresas los propios trabajadores a través de fórmulas comunitarias como pueden ser, entre otras, las sociedades anónimas laborales y demás entidades de régimen asociativo laboral, cualesquiera otras modalidades que se pudieran crear en el futuro y, en general, las sociedades comunitarias, sobre

(36) Redactado ya definitivamente este trabajo, el «Boletín Oficial de las Cortes» número 135, de fecha 24 de julio de 1978, publica el texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, pasando el anterior artículo 121 a ser el artículo 123, cuya redacción es del tenor siguiente: «1. La Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los órganos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bien general. 2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitarán un marco legislativo adecuado para las empresas cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción».

cuyo régimen jurídico el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, ha elaborado recientemente un importante anteproyecto, en cuyo artículo 1.º quedan definidas, dentro de unas amplias coordenadas de operatividad fáctica, como aquellas en las que «los socios aportarán capital o capital y trabajo, y participarán en la sociedad en función de su aportación, de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Ley. Los socios aportantes de capital no podrán poseer en conjunto más de un 33 por 100 del capital social». En este tipo de sociedad el capital social está dividido en acciones y se integra por las aportaciones patrimoniales de los socios, los cuales no responden personalmente de las deudas sociales. La aportación patrimonial mínima y necesaria al capital social para tener la condición de socio que además aporte trabajo será equivalente a una sexta parte de la compensación directa bruta atribuida a ese socio por su prestación de servicios en un año.

La constitucionalización de la cooperación merece por su indiscutible importancia e implicación causal un análisis más profundo y detallado que brevemente se podría resumir en las siguientes puntualizaciones:

En primer lugar, y por lo que hace referencia a un problema formal de propedéutica metodológica y sistemática legislativa, la cooperación se recoge en el artículo 121, dentro del título VII que se refiere, en concreto, a las materias de «Economía y Hacienda». Parece que sería más correcto, en buena técnica jurídica, haberla incluido en el título primero, capítulo tercero, que se refiere a «los principios rectores de la política económica y social» y, en concreto, o bien en un apartado del artículo 36, o bien en un nuevo artículo.

La razón resulta evidente si se recapacita en que las cooperativas no son sólo estructuras técnico-empresariales productivas y generadoras de excedentes económicos, sino también —y quizá en primer término— organizaciones sociales, basadas en una filosofía muy específica que tiene en cuenta sobre todo los principios del *self-help* y mutua ayuda («ayúdate a ti mismo ayudando a los demás»), que propenden a la realización de funciones meta-económico-empresariales de carácter eminentemente social y teleológicamente orientadas a la satisfacción de necesidades prioritarias de sus miembros, cumpliendo, por tanto, finalidades serviciales y no meramente lucrativas.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a un problema sustantivo, la referencia que el citado artículo hace a la cooperación parece

insuficiente tanto en su expresión literaria como—lo que es más grave— en su intencionalidad.

En la medida en que la cooperación constituye un sector relevante de la economía nacional tanto por su peso específico como por su incidencia cuantitativa y cualitativa en el sistema socio-económico global y por estar impulsada además por una doctrina científica y por una ideología muy peculiar, debería haber sido presentada como una alternativa válida —con vocación de futuro y con amplias perspectivas de desarrollo fecundo y multilínea!— frente a (o, al menos, en concurrencia con) la economía social de mercado que ahora consagra con cierta timidez el anteproyecto de Constitución.

Ambos modelos no son, por supuesto, antagónicos ni excluyentes, sino más bien —si se consideran sus paralelismos y coincidencias esenciales— complementarios, y por ello la dialéctica constitucional no debió nunca supeditar la cooperación a la filosofía económica de un liberalismo reformista.

De todas formas la referencia constitucional a la cooperación plantea la conveniencia de alumbrar a corto plazo una nueva ley de reforma de las sociedades cooperativas que, superando ciertas limitaciones políticas y salvando imperfecciones técnicas de la vigente normativa, no sólo amplíe el campo real de actuación de estas entidades, sino también posibilite un robustecimiento de las mismas siguiendo líneas de desarrollo más fecundas y pluridimensionales.

En los textos constitucionales la cooperación aparece con diferentes matices ideológicos y es muy desigual el papel que se le atribuye en el contexto de la economía nacional, pero su simple reconocimiento e inclusión en una superley revela con meridiana claridad el cambio de actitud operado.

En algunas constituciones se señala que el Estado protege el desarrollo del movimiento cooperativo; en otras que lo favorece y protege; y en otras, incluso, que el Estado hace de él uno de los sectores sobre los que se apoya la dirección de la vida económica.

La red interactiva entre ambas instituciones se despliega inextricablemente en un anchuroso espacio. En muchos países europeos y latinoamericanos la enseñanza cooperativa fue introducida como disciplina especial en los programas universitarios de Economía, Comercio, Ingeniería Agrícola y Derecho. El movimiento cooperativo intervino en la elaboración de numerosos planes de desarrollo económico

y social, y contrajo asimismo responsabilidades compartidas en su ejecución.

Este cambio de actitud de las autoridades oficiales fue inducido en gran medida por la incansable actividad desplegada por la OIT en el campo de la política social.

Desde su creación por el Tratado de Versalles, en 1919, su influencia no ha dejado de acrecentarse día a día, y sus recomendaciones—que son testimonio incontrovertible de una «conciencia social» internacional muy agudizada—han encontrado eco en la legislación de muchos países de los cuatro continentes.

Durante el período de entreguerras, después de recobrar su independencia una serie de naciones sometidas a la dominación imperialista de Rusia, de Alemania y de Austria—como Estonia, Letonia, Lituania, Finlandia, Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia—constituyeron gobiernos de claro signo social progresista e inauguraron una política económico-social favorable al cooperativismo.

La economía cooperativa fue ampliamente promocionada y las empresas cooperativas contrajeron el compromiso indeclinable de incrementar el volumen de la producción de bienes de primera necesidad y de reorganizar los canales distributivos y de comercialización que habían sido seriamente dañados por las potencias ocupantes.

En los países bálticos el crecimiento del movimiento cooperativo fue espectacular debido, en parte, a la inteligente planificación de la economía, realizada con pragmatismo y con una cierta perspectiva estratégica, y en la que se reservó un destacado papel a las cooperativas, sobre todo por lo que respecta a las iniciativas sobre cómo emplear mejor unos recursos escasos de capital.

En Bulgaria, en Checoslovaquia y en Yugoslavia se sentaron las bases para el rápido desarrollo del cooperativismo que tuvo lugar en los años siguientes. La economía cooperativa progresó principalmente en los medios rurales, en donde surgieron innumerables cooperativas agrícolas que además de su función específica prestaron diversos servicios (riego, mecanización, seguro, crédito) y otros más estrechamente vinculados con la agricultura (compraventa de bienes de equipo, abonos, fertilizantes, semillas, forraje, etc.). Aunque el impacto de la cooperación fue menor en los medios citados, se hicieron, sin embargo, célebres las cooperativas de seguro en Bulgaria y las de sanidad en Yugoslavia.

En Gran Bretaña, en Bélgica, en Holanda y en Alemania Occidental los gobiernos concedieron un considerable apoyo público de tipo administrativo y financiero al cooperativismo de vivienda para promover la construcción de casas cuya necesidad se hacía sentir de forma apremiante como consecuencia de las destrucciones y deterioros urbanos sufridos por la guerra.

Desde el final de la I Guerra Mundial hasta el comienzo de la segunda, más de la mitad de los edificios de Inglaterra y una quinta parte en los Países Bajos fueron construidos por las cooperativas de viviendas.

En los Estados Unidos, el Gobierno federal y los gobiernos de los estados fomentaron mucho desde los años treinta la formación de empresas cooperativas. Esta política de promoción arranca del *New Deal* (Nuevo Programa) que F. D. ROOSEVELT puso en práctica en 1933, el mismo año que alcanzó la Casa Blanca.

Desde entonces el movimiento cooperativo estadounidense ha venido creciendo progresivamente y adquiriendo una cierta importancia tanto por el número de sus entidades y volumen de sus operaciones como por el impacto socializante que ejerce sobre algunos importantes sectores de la economía; sin embargo, todavía no es un movimiento popular amplio ni posee una ideología influyente, excepto en las populosas metrópolis.

Donald S. WATSON, en su excelente libro *Política económica*, dedica dentro del capítulo XV, «Las políticas para las empresas y las organizaciones laborales», un epígrafe a las cooperativas, que aprovecha para realizar un breve y profundo análisis del cooperativismo americano y de las relaciones entre el Estado y la cooperación. Según este autor, las cooperativas agrícolas reciben el apoyo de la política agraria federal y están excluidas de las leyes antimonopolio. La Ley Cooperative Marketing, de 1926, estableció el mecanismo para ayudar a los agricultores en la organización, financiación y administración de las cooperativas. En 1933 se fundaron Bancos para cooperativas; son algunas de las numerosas instituciones de crédito que el Estado federal mantiene para los agricultores. La legislación agraria posterior ha seguido la política de fomentar las cooperativas. Hay casi diez mil con millones de miembros. Las cooperativas de mercado actúan como agentes de venta para sus miembros; las cooperativas de compra compran materiales de construcción, piensos, fertilizantes, semillas y otros bienes; las cooperativas de servicios administran almacenes, silos, etc.

Las asociaciones cooperativas para el suministro de energía eléctrica en las zonas rurales son también creaciones de la política. La Ley de electrificación rural de 1936 estableció un programa de crédito federal para las cooperativas en áreas rurales para distribuir energía eléctrica. Alrededor de mil cooperativas sirven a cuatro millones de consumidores.

Las asociaciones de crédito son cooperativas cuyos miembros las emplean para el ahorro y el crédito personales. Son también el resultado de la ayuda, tanto del Gobierno federal como del gobierno de cada estado; la legislación inicial se remonta a 1934. Las asociaciones de crédito reciben el estatuto de los organismos estatales y federales y están vigiladas por ellos. Alrededor de ocho millones de personas son miembros de casi 16.000 asociaciones de crédito, que en 1955 tenían casi 2.000 millones de dólares de créditos concedidos.

Los intentos para desarrollar la creación de cooperativas de construcción han tenido poco éxito; aquellas que están patrocinadas por el Estado federal son pocas en número.

Otros tipos de cooperativas desarrollan sus actividades sin ayuda del Estado.

Los planes relativos a las cooperativas de consumo, a las cooperativas de seguro y a las cooperativas de servicio médico carecen de una ayuda específica por parte del Estado federal o de los estados.

Un problema de política económica—escribe WATSON al final de su análisis—ha sido la imposición fiscal sobre las rentas de las cooperativas.

«Resintiéndose de la competencia de las cooperativas en algunas actividades, los grupos empresariales intentaron en los años cuarenta que el Congreso cambiase la Ley Fiscal para que los fondos devueltos por las cooperativas fuesen considerados desde el punto de vista fiscal como rentas de las cooperativas. Las cooperativas agrícolas se defendieron del ataque, con el resultado de que las cooperativas pagan el impuesto federal sobre la renta sólo sobre sus beneficios no distribuidos» (37).

Después de la II Guerra Mundial las relaciones entre el Estado y las cooperativas se hicieron más estrechas y amistosas en muchos países, y se permitió a los líderes del cooperativismo participar activamente en los planes de desarrollo económico y social tanto en

(37) WATSON, D., *op cit.*

la fase de elaboración como en la de ejecución. Se aprobaron igualmente leyes sobre cooperación y se promovió la economía cooperativa con medios de índole muy diversa: financieros, tributarios, técnico-asistenciales y formativos.

Para concluir es conveniente subrayar que durante esta época ningún Gobierno progresista, social y democrático, mantuvo una actitud hostil hacia la cooperación. Como ha escrito DAVIDOVIC: «promover el desarrollo cooperativo de una u otra forma se ha convertido en tarea ineludible de cualquier política económica progresista y social» (38).

C) *El Estado socialista democrático y la cooperación*

Prescindiendo de los problemas de origen, evolución histórica, bases científicas e ideológicas, estrategia y tácticas, organización social y principios rectores de la política económica del socialismo en general, aquí nos referiremos exclusivamente a la cuestión relativa a las relaciones entre el Estado socialista democrático—tal como hoy es propugnado por los partidos socialistas de Europa Occidental—y la cooperación.

Frente al socialismo autoritario (democracias socialistas de Europa Oriental) se encuentra el socialismo democrático occidental.

Sin hacer más referencias a la doctrina que las mínimamente necesarias, parece conveniente establecer desde ahora el marco definitorio de ambos tipos de regímenes que han venido evolucionando desde un núcleo ideológico común: el marxismo.

Las democracias socialistas se caracterizan fundamentalmente por la existencia de un partido único, monolítico y fuertemente organizado, cuyos principales líderes detentan el poder político y los puestos clave del aparato estatal (control del *aparachik*), al que acceden normalmente por nombramiento o cooptación o, en el mejor de los casos, por un sistema de elecciones de candidatura única; por un modelo socio-económico basado sobre la propiedad colectiva de los medios de producción detentados bien por el Estado (macrosocialismo, con planificación global centralizada), bien por las entidades regionales o locales (microsocialismo, con empresas descentralizadas y autogestionarias), y desde el punto de vista ideológico, por la aceptación de la ideología marxista, marxista-leninista o maoísta (39).

(38) DAVIDOVIC, G., op. cit.

(39) DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

Este tipo de regímenes forman un amplio espectro que va desde formas intensamente centralizadas, como el comunismo soviético (p'an global de la economía a cargo de los poderes públicos que fijan tanto los niveles de la producción, entre un máximo y un mínimo, como los precios de venta de todos los productos que escapan a la libre competencia y a la ley del mercado), hasta formas menos rígidas que adoptan el federalismo, la descentralización y la autogestión, como el comunismo yugoslavo.

Por su parte, y desde una perspectiva político-económica, el socialismo democrático, según SARGENT (40), se diferencia de los regímenes anteriores por las siguientes notas: la mayor parte de la propiedad es pública y está administrada por un Gobierno elegido democráticamente; la acumulación de bienes está estrechamente limitada; la economía está regulada por el Estado a través de una planificación flexible y de un sistema de control e intervención intenso que exige una poderosa macrotecnoburocracia, y, por último, el sistema de asistencia social existente es muy amplio en cuanto a las prestaciones y extensivo respecto a los beneficiarios, corriendo su financiación a cargo tanto de los impuestos como del lucro proveniente de las industrias nacionalizadas.

Los sistemas de socialismo democrático varían considerablemente de unos países a otros, especialmente por lo que se refiere al ámbito del sector privado, al grado de nacionalización de la economía y a los niveles de lucro individual permitido.

Como para el socialismo británico la nacionalización era —como dice WATSON (41)— un fin en sí mismo y un artículo de fe, y no un simple instrumento de política, esto es, de oportunidad más que de principio, como lo era para el liberalismo reformista, cuando los laboristas ocuparon la Administración en 1945 uno de sus primeros pasos fue la nacionalización del Banco de Inglaterra, la minería del carbón, la aviación comercial, el transporte por ferrocarril y por carretera y, en general, las fuentes energéticas (electricidad, gas, etc.).

El socialismo sueco es en algunos aspectos más limitado, a pesar de haber detentado el poder el partido socialista durante más de cuarenta años. El socialismo sueco ha establecido un modelo de «sociedad

(40) SARGENT, L. T.: *Ideologías políticas contemporáneas*, Ediciones Partenón, Madrid, 1978.

(41) WATSON, D., *op. cit.*

mixta» que, basada en parte en el espíritu de Saltsjöbaden, se puede sintetizar —como indica Jacques ARNAUD (42)— en las siguientes proposiciones:

1.^a La empresa privada sigue siendo el medio esencial de producción. En 1970 el sector económico del Estado emplea alrededor de 200.000 personas, o sea, tan sólo el 5,5 por 100 de la totalidad de los trabajadores del comercio y de la industria; el 4,5 por 100 —en aumento— depende del sector cooperativo, y el 90 por 100 restante, del sector privado.

ARNAUD cita, a pie de página, en su libro *El socialismo sueco: una sociedad mixta*, una serie de datos que recojo por su interés. El Estado posee además de Correos y Telecomunicaciones, el 93 por 100 de la red de ferrocarriles, el 20 por 100 del parque de autobuses, el 20 por 100 de la superficie forestal; suministra el 45 por 100 de la producción total de electricidad. Posee la mayoría o la totalidad de las acciones de determinado número de sociedades, como la Sociedad Minera LKAB (90 por 100 del mineral de hierro), las fundiciones de acero de Norrbottens, la Banca Sueca de crédito, las sociedades productoras y distribuidoras de tabaco, vinos, alcoholes, cadenas de restaurantes, industrias forestales, construcciones navales.

El Estado está asociado, además, a partes iguales, en el capital privado en la Sociedad Aerotransport; en la sociedad de energía nuclear ASEATON; en la sociedad de prospecciones petrolíferas Oljeprospektering, y posee el 65 por 100 de las acciones de la Sociedad Kabi, asegurando así el control del 15 por 100 de la producción farmacéutica.

2.^a La empresa privada debe realizar beneficios, pero con ciertos límites. Así las sociedades suecas pagan un impuesto sobre beneficios del orden del 50 por 100, aunque no pagan el impuesto sobre el capital.

3.^a El Estado —considerado aquí como el poder político asumido por el partido socialista— tiene el deber de contribuir a la regulación de la actividad económica: asegurar el pleno empleo, invertir a largo plazo en las regiones en que la industria privada no se decide a crear puestos de trabajo por temor a la no rentabilidad de tales inversiones, ayudar a las empresas en dificultad, favorecer la reestructuración en las ramas industriales, asegurar la reconversión, formación de mano de obra, favorecer la movilidad, etc.

(42) ARNAUD, J.: *El socialismo sueco. Una sociedad mixta*. Ediciones Península, Barcelona, 1974.

La pregunta en que se resume el meollo de la problemática «Estado-Cooperación» que ahora nos ocupa podría formularse en los siguientes términos: ¿Es o no compatible, y en qué sentido, el cooperativismo con el Estado socialista democrático? La respuesta es afirmativa porque no existe en principio contradicción entre ambos sistemas. De hecho, el cooperativismo se ha desarrollado plenamente y ha alcanzado un puesto relevante dentro de las estructuras socioeconómicas de Suecia desde 1930, en que se inicia el modelo sueco (léase socialismo sueco), y en Gran Bretaña durante los años en que detentó el poder el partido laborista (desde 1945 hasta 1951).

En este último país, durante la II Guerra Mundial, las cooperativas de consumo abastecieron a un 25 por 100 de la población civil y se sentaron las bases para su posterior desarrollo. Hoy día agrupan a once millones de miembros.

En Suecia se promocionaron mucho por los sucesivos gobiernos socialistas. Actualmente, por recurrir a la estadística, las cooperativas del campo comercializan el 30 por 100 del trigo y el 80 por 100 de la carne; las de consumo suministran el 22 por 100 de la harina de trigo y avena, el 29 por 100 de las pastas alimenticias, el 30 por 100 de la margarina y de los abonos nitrogenados, el 50 por 100 de las bombillas eléctricas, el 90 por 100 de los aceites comestibles, y en muchos casos han logrado imponer una baja de los precios monopolísticos de los *cartels*.

¿Qué papel desempeña el cooperativismo en los regímenes socialistas democráticos? Por una parte representan, como dice SOMBART en su libro *El apogeo del capitalismo* (43), construcciones auxiliares destinadas a mantener y a afianzar el artesanado, la economía rural y la economía de consumo privado, y, por otra, constituyen, según LAVERGNE, los gérmenes de una organización económica supracapitalista.

Basada en las cooperativas de consumo y en las otras cooperativas que a modo de gigantescas explotaciones sientan con la ayuda de los poderes públicos sus bases de acción en el corazón de la gran industria, esta organización supracapitalista realiza los objetivos del socialismo (abolición de la institución capitalista del beneficio) sin recurrir al estatismo, respetando plenamente la iniciativa individual y la libertad. El cooperativismo, pues (que LAVERGNE denomina «socialismo coopera-

(43) SOMBART, W.: *El apogeo del capitalismo* (Fondo de Cultura Económica. México, 1957).

tivo») (44) es compatible con el socialismo democrático y, por consiguiente, con la democracia parlamentaria.

Sin embargo, la cooperación por sí sola no parece apostar —dice LASSERE en su libro *Socialiser dans la liberté*— una solución completa a los problemas económicos. El cooperativismo integral de los consumidores no resuelve el problema del asalariado y el cooperativismo bilateral (sector cooperativo de la producción y sector cooperativo de los consumidores) no hace desaparecer por completo el beneficio capitalista. Por esto, la intervención del Estado es necesaria para solucionar las polémicas o proteger a los trabajadores; además, entre los dos tipos precedentes parece posible hallar una solución intermedia: las subempresas obreras funcionando en el marco de empresas que pertenecen a los consumidores.

Raymond BARRE (45) opina que el socialismo cooperativo tiende a la instauración de una economía colectiva organizada por el Estado.

Si esto llegara a ocurrir pienso que nos encontraríamos con una novedosa modalidad del Estado socialista: el microsocalismo democrático.

Pero ¿es ello posible? DUVERGER (46) piensa que esto es una utopía.

«En la práctica —escribe— ninguno de los Estados socialistas se funda sobre el microsocalismo, que choca con una dificultad capital: la coordinación de las pequeñas unidades de producción. En el capitalismo esta coordinación resulta de la libre competencia y de la ley del mercado. Puede imaginarse un sistema parecido entre empresas cooperativas autogestionadas, con lo que las mal dirigidas serían progresivamente absorbidas o sometidas a la autoridad de las bien dirigidas. No resultaría de ello el retorno al capitalismo: las empresas permanecerían siempre como propiedad colectiva, sin apropiación privada, del mismo modo que los monasterios de la Edad Media seguían siendo propiedades colectivas. En todo caso, de este proceso resultaría una concentración progresiva de la decisión, que pondría fin al carácter descentralizado del socialismo. Si el microsocalismo rechaza la competencia y la ley del mercado (como sucede ordinariamente), faltan los medios para coordinar la economía; pensar en acuerdos entre

(44) LAVERGNE, B.: *Le socialisme à visage humaine. l'ordre coopérative*. Presses Universitaires de France 108. París, 1971.

(45) BARRE, R.: *Economía Política*, tomo I, p. 318; Ariel, 5.ª edición, Barcelona, 1967.

(46) DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, p. 376; Ariel, 5.ª edición, Barcelona, 1970.

empresas es imaginar utopías. Todos los Estados socialistas han funcionado hasta hoy adoptando el macrosocialismo como sistema de base.»

Ante esta dificultad cabe preguntar: ¿qué papel le corresponde a la cooperación en el contexto de un Estado socialista democrático? Charles GIDE—cuya concepción del cooperativismo se aproxima, como dice Albert THOMAS, al socialista de JAURÈS—creía sinceramente que la evolución pacífica mediante la competencia victoriosa de las cooperativas, sin expropiación y sometiéndose a las reglas de la democracia, desembocaría en un régimen económico y social completamente transformado, donde reina el «precio justo» y donde el lucro ha desaparecido, es decir, en régimen socialista democrático. Para llegar a esta meta GIDE (47) concebía un programa en tres etapas: las cooperativas de consumo creaban empresas de producción y, en alguna tercera fase, empresas agrícolas, entendiéndose que el movimiento cooperativo acababa por englobar la totalidad de la economía.

Rechazando esta grandiosa visión, FAUQUET opina que no será posible la cooperativización de la economía, sino sólo algunos de sus sectores. En el «Sector cooperativo» escribió: ni la sola cooperación de consumo, ni aun el conjunto de modalidades de la cooperación, pueden invadir toda la economía. Únicamente pueden tender a ocupar uno de sus sectores, porque las cooperativas en un régimen socialista tienen que existir junto a las empresas públicas, que aun en el supuesto de que adoptaran algunas de las reglas del cooperativismo no se convertirían por ello en verdaderas «empresas públicas cooperativas», ya que las cooperativas, *strictu sensu*, son siempre asociaciones voluntarias.

El socialista Paul LAMBERT, siguiendo la idea fundamental de Ernest POISSON y de Louis de BROUCKÈRE, trata de compaginar las concepciones contrapuestas de GIDE y de FAUQUET, cuando escribe en su libro *La doctrina económica* lo siguiente:

«... si el movimiento cooperativo puramente voluntario no puede abarcar la generalidad de la economía, la cooperación en su totalidad puede y debe hacerlo—la cooperación en todas sus modalidades, incluidas las empresas públicas cooperativas, incluidos los servicios públicos, aplicando cada vez más intensamente las reglas cooperativas—.

(47) GIDE, CH.: *La coopération. Conférences de propagande*, 4.^a edición. París, 1922.

Cuando digo la generalidad de la economía estoy muy próximo a GIDE, y no quiero decir—porque tampoco él lo diría— toda la economía hasta el menor detalle... Las actividades innovadoras y las actividades artísticas, por ejemplo, habrán de permanecer en estado individual.»

Y concluye su declaración que es más fideista que científica, diciendo que las empresas privadas (que no son empresas capitalistas, sino pequeñas empresas reducidas a una familia e incluso a una persona) «sobrevivirán no sólo para actividades de invención y novedad, sino también para actividades artesanales e incluso para determinadas actividades de distribución cuando se trate de distribuir productos varios o cuando se trate de ocupar un puesto donde el movimiento cooperativo pudiera estar fuera de lugar» (48). Por consiguiente, en el Estado socialista democrático «sobrevivirán las empresas privadas (familiares o individuales) en un conjunto dominado por las empresas cooperativas privadas y públicas, y coordinado mediante una flexible planificación del Estado» (49), en cuya elaboración y ejecución intervendrán democráticamente todas las instancias sociales interesadas.

3. *La política promotora cooperativa del Estado*

Las relaciones recíprocas entre el Estado y el movimiento cooperativo se han desenvuelto con arreglo a modelos muy dispares que varían con el tiempo y según los países. El Estado ha prestado a veces ayuda a las cooperativas a través de la puesta en práctica de una política promotora, pero también las cooperativas, como contrapartida, le han ayudado a alcanzar determinados fines de interés general.

En períodos de penuria, la colaboración de las cooperativas ha sido imprescindible para ordenar la estructura del mercado y facilitar una correcta distribución de las mercancías. Esta colaboración no ha sido menos valiosa para frenar el alza inflacionista de los precios o para regular el comercio internacional.

En los países subdesarrollados el movimiento cooperativo se ha revelado como un instrumento eficacísimo para iniciar el gran salto adelante. Lo que queremos indicar con todo esto es que las relaciones entre el Estado y las cooperativas son recíprocas y que normalmente se han venido desarrollando en la mayor parte de los países y a lo largo del tiempo de forma interesada.

(48) LAMBERT, P., *op. cit.*

(49) LAMBERT, P., *op. cit.*

Si las entidades cooperativas han de realizar cualquier clase de servicios que por causa de interés público les puedan encomendar los organismos competentes del Estado, parece lógico que reciban de él ayuda y protección, si bien esta ayuda ha de estar encauzada de tal forma que no menoscabe ni viole sus características, especialmente la independencia y autonomía de gestión que las tipifican como instituciones de autogobierno (*selfgovernment*).

El desarrollo progresivo del movimiento cooperativo y los cambios a que está sujeta su estructura exigen, en opinión de SAINT-SIEGENS, que el Estado defina claramente su actitud frente a las cooperativas y confronte los problemas de sus relaciones con las mismas.

LAMBERT (50) sostiene que sólo el Estado puede planificar para toda la nación, mediante una planificación flexible, y se preocupa de establecer lo que corresponde al Estado y lo que es competencia del cooperativismo. «El Estado dispone de un vasto campo de acción, y en los países avanzados utiliza y se queda para fines públicos o para redistribuirlo con un cuarto o un tercio de la renta nacional.»

No se puede concebir cómo podría dejar que la planificación de la economía se realizara por terceras personas si es él quien ordena grandes trabajos y remunera a millones de hombres.

Además, es el Estado el único que posee las palancas indispensables a la planificación: la política financiera y fiscal, la política aduanera y el poder legislativo y reglamentario.

Ciertamente el Estado no debe practicar una planificación integral fijando hasta el detalle la actitud de todas las empresas: sería un yugo demasiado duro que aplastaría miles de iniciativas y daría lugar a enormes despilfarros.

Pero más pronto o más tarde habrá que superar las intervenciones esporádicas, más o menos improvisadas, para practicar una planificación flexible, es decir, que fijará los objetivos de toda la economía nacional: producción y empleo, e incitará a las empresas a alcanzar dichos objetivos, utilizando de forma sistemática una serie de medios: fomentando o frenando las inversiones, política de crédito, etc.

En este sentido son funciones del Estado: proteger los recursos naturales, evitar los hechos sociales enconados y tender a la justicia de las distintas categorías sociales, mantener el pleno empleo, promover el progreso de la productividad y el aumento de la renta nacional,

(50) LAMBERT, P., *op. cit.*

desarrollar armoniosamente las distintas regiones y velar por la estabilidad monetaria.

Sin embargo, el Estado no debería dirigir, como norma general, empresas, porque para cumplir aquellas funciones —que son privativas suyas y que no podrán serle arrebatadas cualquiera que sea la evolución económica y social del futuro— no precisa realizar tareas de gestión empresarial. El Estado dispone de medios suficientes para alcanzar sus objetivos por vía indirecta, influyendo en las unidades económicas.

La función de gestión empresarial, por consiguiente, debe ser confiada bien a la cooperación voluntaria pura, bien a las empresas públicas cooperativas o bien a las empresas privadas, supuesto este último que no admite viable a largo plazo LAMBERT desde su óptica socialista.

La planificación económico-social, por otro lado, es una función típica del Estado, pero debe ser compartida con las cooperativas, tanto en la fase de establecimiento del plan, mediante la presencia de los cooperadores dentro de los órganos de planificación, como en la fase subsiguiente de ejecución.

Configuradas así las relaciones Estado-Cooperación y determinados los papeles que respectivamente deben desempeñar ambas instituciones, surge de inmediato el problema relativo a las medidas que los gobiernos deberán emplear para implantar la política de promoción cooperativa.

En general se admite por la mayor parte de los cooperativistas (y en esto convienen igualmente los gobiernos de muchos países) que estas medidas deberían ser de orden legislativo, económico, financiero, técnico-asistencial, tributario, educativo y de formación de personal técnico.

A) *Legislación cooperativa.*

El sistema cooperativo necesita para su pleno desenvolvimiento de una legislación propia que tenga en cuenta sus peculiares características. Uno de los primeros objetivos que debe perseguir esta legislación es definir con claridad y exactitud lo que es una cooperativa para distinguirla de otras sociedades civiles o mercantiles más o menos parecidas.

En los países en que el movimiento cooperativo es más antiguo el

legislador no intervino hasta muy tarde: en 1852 en Gran Bretaña, en 1867 en Alemania y Francia, en 1881 en Suiza y en 1883 en Italia.

En esta primera etapa el legislador se limitaba a reconocer la mera existencia de las cooperativas, pero sin otorgarles un régimen jurídico distinto del de las demás sociedades de capitales. Tan sólo cuando el cooperativismo adquirió carta de naturaleza y sus unidades de base lograron, después de un prolongado esfuerzo, afianzarse como empresas productivas pudo disfrutar de una legislación más conforme a su propia naturaleza.

En los países en que el movimiento cooperativo se inició tardíamente, las cooperativas pudieron disponer desde su origen de una normativa jurídica adecuada, inspirada en la experiencia acumulada de los países pioneros.

B) *Ayuda técnica y financiera*

El sistema cooperativo necesita para su pleno desenvolvimiento una legislación financiera y fiscal que tenga en cuenta la verdadera naturaleza de las instituciones cooperativas y el papel que desempeñan en la economía.

Obviando en la misma medida el paternalismo y la indiferencia, el Estado debe materializar su política protectora en acciones concretas y eficientes: otorgamiento de subvenciones y créditos adecuados y a intereses razonables, concesión de asistencias técnicas variadas, reconocimiento de ventajas tributarias y arancelarias.

Algunos países, cuyos Gobiernos muestran, en principio, una actitud favorable hacia el cooperativismo, no han acertado, sin embargo, a elaborar una reglamentación adecuada en este sentido, bien por causa de un conocimiento incorrecto de la esencia de la cooperación, bien por causa de una insuficiente comprensión de ciertas características y peculiaridades de las cooperativas, que de una manera clara y distinta las distinguen de las empresas mercantiles, como pudieran ser, por ejemplo, el predominio del elemento humano sobre el capital, la idea de servicio en que se inspiran como medio de satisfacer ciertas necesidades apremiantes del mejor modo posible, sin ánimo de negocio o de lucro particular, el empleo de los excedentes en fondos de reserva, de previsión o en obras sociales irrepartibles, o la restitución a los miembros del superávit del ejercicio económico en base

al trabajo aportado, o al importe de las compras llevadas a efecto, o al coste de los servicios utilizados.

Otros países, por el contrario, teniendo en cuenta aquellas notas específicas y, sobre todo, el carácter popular que los distingue, han otorgado, al menos, a cierta clase de cooperativas importantes ventajas fiscales, que se traducen en exenciones y bonificaciones en los impuestos sobre transmisiones y actos jurídicos documentados, renta de sociedades, tráfico de empresas, rentas del capital, impuesto industrial, así como en desgravámenes en ciertos derechos de aduanas y en minoraciones de las tarifas de transportes.

De todas formas, este trato privilegiado se concede a las cooperativas por un cierto tiempo que varía entre cinco o diez años, periodo que se considera imprescindible para que aquéllas alcancen madurez y aumenten su capacidad como contribuyentes, que suele ser insignificante o nula en sus momentos iniciales.

Además de estas atenuaciones tributarias, la ayuda financiera se traduce a veces en formas positivas: subvenciones, préstamos o garantías de préstamos (principalmente a las cooperativas rurales de ahorro y crédito, a las cooperativas agrícolas y a las industriales), garantía de precios, incentivos para el ahorro popular, tasas de interés preferente, e incluso aceptación, por parte de los organismos oficiales, de las ofertas de productos o de servicios presentados por las cooperativas de producción.

La ayuda técnica abarca un amplio campo, que va desde la simple información cooperativa hasta las acciones de asesoramiento sobre organización, planificación, administración y control empresarial, pasando por la contratación de gerentes y técnicos por tiempo determinado. En el seno de las Administraciones públicas se han creado también servicios activos de cooperación, formados por instructores y monitores volantes preparados especialmente para esta tarea.

En algunos países se han establecido departamentos especiales en los Bancos del Estado para operar exclusivamente con instituciones cooperativas; en otros se han creado Bancos cooperativos con participación estatal en el capital social.

Este sistema ha contribuido a superar muchos obstáculos financieros de las cooperativas, ya que, por lo general, estas entidades encuentran muchas dificultades en obtener crédito de los Bancos y de las instituciones financieras capitalistas.

C) *Educación y formación cooperativa*

La enseñanza cooperativa es otra de las tareas que corresponde al Estado, sobre todo en la etapa inicial del desarrollo y expansión del movimiento cooperativo. Para crear el «sector cooperativo», e incluso para montar una pequeña cooperativa, hay que vencer grandes obstáculos, y el menor de todos ellos no es precisamente la falta de conocimientos empresariales, que suele aquejar a los socios de estas entidades. El Estado puede realizar una acción promotora muy amplia en este campo, y de hecho en la mayor parte de los países la realiza a través de los centros oficiales de enseñanza.

La enseñanza del cooperativismo ocupa actualmente un lugar en las *Universidades* de casi todos los países de Europa, de la mayor parte del Canadá, de más de cuarenta Estados de USA, así como en numerosos países latinoamericanos y de la India, Tailandia y Filipinas. Igualmente en bastantes países la formación cooperativa se imparte en las Escuelas Técnicas Superiores y en las Escuelas Normales de Magisterio.

El Estado ha promocionado también la enseñanza cooperativa de los jóvenes en Escuelas de Cooperación, y utilizando, a veces, medios didácticos muy variados, como cursos de animadores, círculos de estudio, cursillos intensivos impartidos por funcionarios volantes.

Con relativa frecuencia ha apoyado financieramente la creación de cooperativas estudiantiles y escolares, cuya finalidad es tanto inculcar en la juventud conocimientos sobre el cooperativismo como desarrollar el «espíritu cooperativo», formas de vida y pautas ideales y de comportamiento cooperativo.

En general, el Estado ha promocionado la educación, porque éste es un factor esencial para el pleno desenvolvimiento del cooperativismo.

Un responsable de la ACI ha dicho, con razón, que el cooperativismo no es sólo un movimiento económico que emplea la acción educativa, sino también un movimiento educativo que utiliza la acción económica.

El doctor FAUQUET (51) incide en esta idea, cuando afirma que el fin primario de la institución cooperativa es el de mejorar la condición económica de sus miembros, mas por los medios que pone en obra, las cualidades que exige a sus miembros y que desarrolla en

(51) FAUQUET, *op. cit.*

ellos, mira y llega más lejos. El fin de la cooperación es en este caso el de hacer hombres, pero hombres responsables y solidarios, para que cada uno de ellos se eleve hasta una plena vida personal y, todos juntos, a una vida social amplia.

De aquí la necesidad de la formación cooperativa y el empeño demostrado por algunos Estados en su desarrollo (52).

4. Servicios y Departamentos gubernamentales de la Cooperación

En la mayor parte de los países existen actualmente servicios públicos, de distinto nivel orgánico, encargados de las relaciones con el movimiento cooperativo. Estos servicios públicos responden a concepciones muy diferentes no sólo por sus funciones y medios personales y financieros de que disponen, sino también por el lugar que ocupan en el engranaje del Estado.

En unos países estos servicios se centralizan en un solo departamento ministerial, mientras que en otros se desperdigán en varios. En este caso se produce una fragmentación que dificulta a los poderes públicos, responsables de la política cooperativa, adquirir una imagen exacta del movimiento cooperativo. La coordinación de las acciones promotoras se impone entonces como una necesidad ineludible.

En los países latinoamericanos suelen proliferar estos servicios públicos, que se diseminan en una pluralidad, más o menos grande, de Ministerios (53).

(52) Para un estudio más completo de este epígrafe pueden consultarse con provecho las obras de los siguientes autores: COLOMBAIN, M., *op. cit.*; Bureau International du Travail, *Le mouvement coopératif actuel*, 1945; BELLOWICIE, G.: *Organisations Internationales et promotion coopérative dans les pays en voie de développement*: OIT, FAO, FIPA. *Introduction documentaire*. Paris. BECC, 1963 (Document, 13). ELLDIN, H.: *The importance of Education and the Co-operative Movement*, informe presentado a la Conferencia Internacional de Educación Cooperativa celebrada con ocasión del 16.º Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, Zurich, 1946.

(53) En Chile existen cuatro organismos públicos que se relacionan con las cooperativas: el Departamento de Desarrollo Cooperativo, dependiente del Ministerio de Economía; el Servicio de Cooperación Técnica, integrado en el Corfo; el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y Pesquero (INDAP) y la Sociedad de Comercialización de la Reforma Agraria (SOCORA), ambos adscritos orgánica y funcionalmente al Ministerio de Agricultura.

En Colombia tienen encomendadas funciones específicas respecto al cooperativismo la Superintendencia Nacional de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto de Desarro-

En los países de la Commonwealth británica, en donde el movimiento cooperativo ha adquirido una considerable importancia, tanto por las funciones que los Gobiernos le suelen encomendar como por la variedad de subsectores que abarca y el número de miembros que lo constituyen, existen, en unos casos, organismos autónomos que centralizan la política promotora, y en otros, después de un largo proceso evolutivo, funcionan incluso Departamentos ministeriales de la Cooperación que disponen de importantes recursos humanos y económicos para ejecutar la política del Gobierno en este campo.

Así, existen Departamentos cooperativos en la India (Bombay, Uttar Pradesh), en Ceilán, en Pakistán, en Birmania, en Austria (Nueva Gales del Sur) y en Canadá (Saskatchewan, Terranova).

Para asegurar la mejor coordinación entre los intereses del Estado y los del movimiento cooperativo, en algunos países se han creado *Consejos Consultivos de la Cooperación* y *Consejos Nacionales de Fomento Cooperativo*, en los que están representados, en forma igualitaria, el Gobierno y las cooperativas. Existen Consejos de este tipo en Bélgica, Francia, Colombia, Panamá, Haití, Australia (Queensland), India (Estado de Bombay).

Por último, en algunos países las cooperativas están representadas en los *Consejos Nacionales de Economía* o en los *Consejos de Trabajo*, de forma que disponen de amplias posibilidades de participación e influencia en la elaboración de los planes generales de desarrollo económico y social (54).

5. *Instituciones cooperativas intergubernamentales*

Durante el período de entreguerras el movimiento cooperativo incrementó su importancia en el mundo merced a la labor de difusión de la economía cooperativa realizada por la Oficina Internacional de Trabajo.

El primer Director de la OIT, Albert THOMAS, profundo conocedor y entusiasta del cooperativismo, creó en 1921 un Servicio de la Co-

llo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) y el Instituto de Mercados Agropecuarios (IDEMA), entidades dependientes del Ministerio de Agricultura.

Véase varios autores: *La Cooperación en Iberoamérica*. «Documentos de Educación Cooperativa», núms. 23-34, diciembre, 1974, Zaragoza. Varios autores: *Las cooperativas en América Latina*. «Cuadernos Cooperativos», Zaragoza, 1976.

(54) Para un estudio más exhaustivo del tema, véase COLOMBAIN, M., *op. cit.*; DESROCHE, H.: *Coopération et développement*, PUF, París, 1964.

operación para promover la acción cooperativa en el mundo. La dirección del Servicio fue confiada al Dr. FAUQUET, quien en poco tiempo logró, gracias a su tesón e inteligencia, que se reconociera a la economía cooperativa por primera vez en la historia un reconocimiento oficial a nivel internacional.

La existencia y la labor del Servicio de la OIT para la Cooperación influyó—escribe DAVIDOVIC (55)—en la formulación de una política cooperativa en diversos países de todo el mundo. En muchos casos contribuyó a que se produjeran cambios fundamentales en la actitud oficial hacia la economía cooperativa y hacia la creación de unas relaciones amistosas entre el Estado y la Cooperación.

Antes del establecimiento de la OIT y de sus actividades en el campo cooperativo en una serie de países, en el Lejano y Próximo Oriente especialmente, el desarrollo cooperativo había sido estorbado frecuentemente por la actitud de las autoridades. Las cooperativas habían sido acusadas en muchas ocasiones de ser organizaciones peligrosas, una forma económica para encubrir actividades subversivas y perseguir fines revolucionarios.

La situación fue cambiando cuando los Gobiernos de varios países se dieron cuenta del esfuerzo de la OIT en el campo cooperativo. Juzgaron entonces que las cooperativas no eran organizaciones peligrosas si eran promovidas por un organismo internacional tan influyente como la OIT, del cual eran miembros, junto con otros países, grandes y pequeños.

A través de su actividad entre las dos grandes guerras, la OIT ha extendido la idea cooperativa por todos los países y continentes. Ha dado un apoyo moral de gran valor al movimiento cooperativo y un nuevo ímpetu al desarrollo de la economía cooperativa. Ha abierto nuevas áreas y campos a la acción cooperativa.

Aún ha hecho más: ha llamado la atención de los futuros organismos intergubernamentales sobre el significado de la economía cooperativa.

Después de la II Guerra Mundial, a medida que el movimiento cooperativo se fue robusteciendo y alcanzando un mayor prestigio, representantes suyos fueron admitidos en los órganos de la Organización Internacional de Trabajo: Conferencia Internacional del Trabajo, Comisión Consultiva de la Organización Científica del Trabajo, Comité de Correspondencia de Recreos, Comité de Co-

(55) DAVIDOVIC, G., *op. cit.*

responsabilidad del Trabajo de las Mujeres, Comisión de Expertos de la Alimentación de los Trabajadores, Comisión Permanente Agrícola.

Una evaluación de la labor realizada por la OIT en el campo de la promoción de la economía cooperativa arroja un saldo favorable, que se puede concretar en los siguientes puntos: ha organizado la difusión de las ideas cooperativas y la información de las actividades cooperativas por todo el mundo a través de sus publicaciones y de una red de representantes. Ha recopilado una valiosa documentación sobre la Cooperación y ha publicado una guía muy completa de las organizaciones cooperativas en el mundo. Ha organizado numerosas jornadas técnicas y encuentros internacionales de representantes de distintas clases de entidades cooperativas para allanar las diferencias, unificar los criterios de actuación y robustecer el movimiento cooperativo. Ha asesorado a numerosos Gobiernos en problemas de legislación cooperativa y en otras cuestiones técnicas de organización empresarial y, por último, ha prestado ayuda económica y financiera a las cooperativas.

Otras instituciones internacionales que se han interesado por la Cooperación y mantienen programas de asistencia técnica y económica al cooperativismo son, entre otras, la ONU, la FAO, la UNESCO, la OEA, el Plan Colombo, la Comisión Regional del Pacífico Sur y la Comisión del Caribe, cada una de ellas en sus respectivos campos de actuación.

Así, la FAO se ha preocupado fundamentalmente por la difusión del cooperativismo agrícola en países en vías de desarrollo; la UNESCO, por problemas relacionados con la educación cooperativa popular, y la OEA ha elaborado planes generales de fomento financiero y de asesoramiento técnico a los movimientos cooperativos de los países latinoamericanos (56).

6. *Resoluciones y recomendaciones aprobadas por organismos internacionales en relación con el papel del Estado en la promoción del sistema cooperativo*

Los organismos internacionales especializados en los sectores social y económico se han pronunciado en repetidas ocasiones respecto

(56) Véase COLOMBAIN, M., *op. cit.*; DAVIDOVIC, G., *op. cit.*; ONU: *Le progrès rural par l'action cooperative*, 1956. DESROCHE, H., *op. cit.*

Conferencia Internacional del Trabajo, decimosexta reunión, Ginebra, 1932. *Report of the Director* (Ginebra, OIT).

a la cuestión de las relaciones Estado-Cooperación, precisando con exactitud el papel que el Estado debe cumplir en relación con la promoción del sistema cooperativo.

Exponemos a continuación aquellas resoluciones que consideramos de mayor interés.

a) *Resolución del Comité Ejecutivo de la ACI adoptada en Zurich el 8 y el 9 de enero de 1946.*

«El Comité Ejecutivo de la ACI..., reconoce que hay identidad de fines entre la acción cooperativa y la acción del Estado, siempre que ésta esté libre de la presión de los intereses privados y responda a la necesidad de una organización que *haga prevalecer la economía de servicio sobre la economía de lucro*, tanto en el plano nacional como en el internacional.

El movimiento cooperativo reconoce, por tanto, que los Estados están obligados a tomar medidas para asegurar la dirección de la economía. Pero la acción del Estado tiene necesariamente sus límites y, en sus esfuerzos de organización general de la economía, no podría prescindir del concurso de las instituciones cooperativas de todas clases. Siendo, en efecto, la cooperación una organización construida desde abajo hacia arriba, que agrupa en organismos federativos a las unidades de carácter personal y familiar, que son la base de la vida económica y social, urbana y rural, sólo ella es capaz de reunir las orgánicamente en un plan de conjunto de la economía general.

Una vez reconocido este hecho, no existe oposición entre las actividades del Estado y las organizaciones cooperativas, y sólo se trata de un problema de repartición adecuada de las tareas y de colaboración mutua.

Por estos motivos, el movimiento cooperativo tiene derecho a reclamar de los poderes públicos la libertad de su pleno desenvolvimiento en los amplios campos de la vida económica en los que la cooperación consigue conciliar el «orden, la eficacia y la libertad» por disciplinas libremente aceptadas y practicando el *self-help* y la ayuda mutua.

b) *Resolución ONU, A/C-2/L/1018/Rev. 1, 21 de noviembre de 1968.*

Reconociendo que el movimiento cooperativo es un factor importante en el desarrollo de la producción y distribución de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, la transformación de dichos productos, de la habitación, de instituciones de crédito, de educación y de servicios de salud.

Reconociendo también que la promoción del movimiento cooperativo puede contribuir a la realización de los objetivos de la Segunda Década de Desarrollo (de las Naciones Unidas).

Solicitó que el Consejo Económico y Social de la ONU considere la cuestión del papel del movimiento cooperativo en el desarrollo económico y social, e invitó a los Estados Miembros que tienen tradición y experiencia en este dominio para que *aumente su ayuda al movimiento cooperativo, e inclusive personal de entrenamiento.*

c) *Recomendaciones de la Primera Conferencia Interamericana sobre Cooperativas, celebrada en Buenos Aires (Argentina) del 4 al 8 de noviembre de 1968.*

Las recomendaciones aprobadas respecto al papel del Estado en el campo cooperativo se refieren a las cuestiones siguientes:

- Legislación.
- Función promotora del Gobierno.
- Ayuda financiera y técnica.
- Educación y formación de personal técnico.
- Creación de Consejos Nacionales Cooperativos integrados por Delegados de todos los sectores del sistema cooperativo nacional con el objeto de que la política y programas cooperativos del Estado sean el resultado de una estrecha y continua consulta entre los representantes del Gobierno y la representación legítima del cooperativismo.

d) *Recomendación (núm. 127) de la OIT aprobada por la Asamblea General en su sesión de 21 de junio de 1966.*

La Recomendación número 127, que se aplica a todas las categorías de cooperativas, al definir los objetivos de una política cooperativa establece que los Gobiernos deben *formular e implantar progra-*

mas de ayuda económica, financiera, técnica, legislativa, tributaria..., etcétera, sin afectar *la independencia cooperativa*. Tal política deberá tener en cuenta las condiciones económicas y sociales, los recursos disponibles y el papel que las cooperativas podrán desempeñar en el desarrollo del país. La política promotora deberá ser consistente con los *planes de desarrollo* en general, y las cooperativas deberán estar asociadas con la implantación de tales planes, siempre que no haya violación alguna de las características y postulados de las cooperativas. A tal fin, las federaciones cooperativas deberán ser autorizadas para representar a sus socios a los niveles local, regional y nacional.

Entre las *medidas* que los Gobiernos deben utilizar para implantar la política de promoción cooperativa se citan: *la legislación, la educación, la ayuda y la supervisión*.

Por el interés que tienen estas medidas para un estudio comparado de las acciones de promoción llevadas a cabo por el Estado español, se exponen a continuación, con cierto detalle, aprovechando el resumen que de las mismas hace George SAINT-SIEGENS en su ensayo *Tendencias y cambios en la estructura del movimiento cooperativo y el papel del Estado*.

Respecto a la *legislación*, la OIT recomienda leyes o reglamentos específicamente relacionados con la creación y financiamiento de cooperativas de toda clase, a fin de protegerlas y asegurar sus operaciones por lo menos en condiciones iguales a las de cualquier otra forma de empresa. Los procedimientos de aplicación de dichas leyes y reglamentos, especialmente en cuanto al registro y supervisión de las cooperativas, deben ser lo más sencillos y prácticos posible. La legislación deberá autorizar la federación de cooperativas.

En cuanto a la *educación*, se recomienda que los programas educativos y de entrenamiento no se limiten a escuelas cooperativas y otros centros especializados de educación superior, en colegios de formación de maestros, en escuelas agrícolas y en instituciones de educación vocacional y fundamental, en escuelas secundarias y aun en las primarias. Toda educación cooperativa deberá tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas y culturales prevalentes en un país. Cooperativas de alumnos y estudiantes en instituciones educativas deberán ser promovidas.

Con relación a la *ayuda* que el Gobierno u otras agencias públicas o semipúblicas otorgarán directa o indirectamente a las cooperativas, la Recomendación distingue entre *ayuda financiera y ayuda ad-*

ministrativa. La primera comprenderá créditos y garantía de créditos (de preferencia supervisados), subsidios y exoneración de impuestos y gravámenes. La segunda consistirá en ayuda para que las cooperativas consigan y paguen personal administrativo competente. En casos excepcionales, el Estado pondrá a las órdenes del movimiento cooperativo personal propio para tal ayuda, que deberá ser de carácter provisorio y de ningún modo deberá reemplazar la iniciativa y los esfuerzos propios del movimiento cooperativo.

Referente a la *supervisión* del sistema cooperativo, el Estado se limitará a las funciones que son necesarias para registro, fusión y disolución de cooperativas. A sus autoridades competentes les corresponderá la función de cuidar para que se cumplan las leyes y reglamentos. Todas las otras funciones de supervigilancia, orientación y control deberán ser de responsabilidad de las federaciones cooperativas y de las autoridades que el movimiento cooperativo mismo establezca a tal efecto o de los arreglos que haya con otras entidades.

II. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO ESPAÑOL

De las cuatro formas que puede revestir la actitud del Estado con respecto a las cooperativas, de las que ya hemos dejado constancia en los epígrafes precedentes, el Estado español se sitúa en una posición francamente positiva, que se ha manifestado de un modo claro durante estos últimos años en una larga serie de medidas protectoras y de apoyo del más variado tipo, que constituyen por su número, importancia, ordenación y finalidad el *corpus* de una auténtica política promotora cooperativa.

No podemos, por la índole de este trabajo, remontarnos en la corriente del tiempo más allá de la línea divisoria que establece la Ley General de Cooperativas de 1974 y, con mayor exactitud, el Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, sobre extinción de la sindicación obligatoria, reforma de las estructuras sindicales y reconversión del organismo autónomo «Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales» (57).

(57) Véase DÍAZ DE RÁBAGO, J.: *Historia y situación actual de la cooperación en España*, «Anales de moral social», Madrid, 1964; DEL ARCO ALVAREZ, J. L.: *Cooperativismo: una filosofía, una técnica*, Federación Nacional de Cooperativas de Es-

Esta última fecha es una efeméride que puede registrarse en los anales de la accidentada, pero gloriosa, historia del movimiento cooperativo español como un acontecimiento digno de transmitirse al futuro, rescatándolo del olvido, porque al referirnos a aquél, es necesario, a partir de ahora, distinguir entre el cooperativismo anterior y posterior a aquella fecha.

En virtud de este Real Decreto-ley quedó el Gobierno facultado para operar la revisión de las competencias que tenía atribuidas la Organización Sindical en el orden cooperativo y para transferirlas al Ministerio de Trabajo y, en su caso, a la Federación Nacional de Cooperativas (hoy Confederación Española de Cooperativas), así como para adecuar la organización y estructura del movimiento cooperativista a los principios de autonomía y libertad asociativa, de que había carecido aquél durante los largos años de la era franquista.

Por Real Decreto 2508/1977, de 17 de junio, se adecuó la organización y estructura del movimiento cooperativo a aquellos principios, procediéndose, con objeto de conjuntar simultáneamente la libertad asociativa de las entidades cooperativas y la unidad del movimiento cooperativo, por una parte, a mantener y fortalecer la libre creación y desarrollo de las cooperativas de segundo y ulterior grado (como medio de integración y expansión empresariales), y, por otra, a establecer la plena libertad de asociación de las cooperativas en uniones, por actividades, con fines no económicos.

La Ley General de Cooperativas de 1974, que desde el punto de vista técnico introdujo considerables mejoras y perfeccionamientos en materia organizativo-empresarial de las cooperativas, no supuso, sin embargo, políticamente, ningún avance significativo por lo que respecta a los derechos de autonomía y libertad asociativa del movimiento cooperativo, desde el momento en que aquél quedó una vez más encuadrado—como ya venía ocurriendo desde la Ley de Cooperación de 1942 por motivos políticos y, por supuesto, económico-laborales, de sobra conocidos, para que intentemos de nuevo entrar en explicaciones de detalle—en la estructura autocrático-verticalista de la fenecida Organización Sindical.

El capítulo II de la mencionada Ley de 1974, intitulado «De la Organización Sindical y el movimiento cooperativo», ya es suficien-

paña, Centro Nacional de Educación Cooperativa, Zaragoza, 1977; RAVENTÓS CARNER, J.: *Movimiento cooperativo en España*, Barcelona, 1960.

temente expresivo de aquella orientación, que ahora no podemos hacer otra cosa que inculpar con indulgente dureza.

Con evidente desconocimiento del derecho de libertad asociativa, el artículo 53 de la citada Ley sentaba el principio general de aquella estructura tecno-burocrática de carácter mixto, cuando decía: «Las cooperativas, sus Uniones y Federaciones, forman parte del movimiento cooperativo integrado en la Organización Sindical.»

En el artículo 54 se definía a las Uniones Cooperativas como entidades que constituyen las estructuras básicas del movimiento cooperativo, y forman parte de la Organización Sindical a través de las Federaciones de Cooperativas, organismos que, a su vez, confluyen en la Federación Nacional de Cooperativas (desde el Real Decreto 2508/1977, de 17 de junio, Confederación Española de Cooperativas), que, de acuerdo con el artículo 55, se constituía como corporación de derecho público en el seno de la Organización Sindical, como máximo órgano de representación y defensa del movimiento cooperativo.

Todo este complejo entramado no será desarticulado hasta el citado Real Decreto 2508/1977, de 17 de junio, que tiene el indudable mérito de haber estructurado el movimiento cooperativo con arreglo a los principios de autonomía y libertad asociativa.

La actitud del Estado hacia la cooperación debe calificarse de *positiva*, por lo que se refiere a este importante aspecto, en la medida que establece el marco apropiado para el futuro desarrollo de las cooperativas dentro de unas coordenadas acomodadas a los nuevos ideales democráticos que inspiran el régimen político nacido de las elecciones generales de 16 de junio de 1977.

Esta misma actitud positiva de los poderes públicos con respecto al cooperativismo queda reflejada con meridiana claridad en el artículo 52 de la Ley General de Cooperativas de 1974, en el que se establece el principio general que debe regir e inspirar las relaciones Estado-Cooperación. «El Estado asume —dice aquel artículo—, como función de interés social, la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo y de sus entidades en todas sus formas.»

Esta orientación pragmática —que no puede ser más clara y explícita— no es, en modo alguno, una declaración semántica, porque expresa con sinceridad la actitud del Estado con respecto al cooperativismo.

Esta nueva orientación actitudinal no queda en pura literalidad

inefectiva, desde el momento en que en el artículo 58 se declara expresamente que el Estado, por una parte, «actuará en el orden cooperativo, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo, sin perjuicio de las facultades atribuidas a los otros Departamentos ministeriales en relación con su legislación específica», y que, por otra, «dotará al Ministerio de Trabajo de los recursos y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones en materia de cooperativas. La estructura y funcionamiento de estos servicios serán fijados por Decreto, a propuesta de dicho Departamento».

Para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por el Estado en el orden cooperativo, así como para situar al movimiento cooperativo—cuya importancia y complejidad no puede desconocerse—en el lugar que le corresponde, con perspectivas de futuro, en las actuales estructuras socioeconómicas del país, se crea, por Real Decreto 1305/1977, de 10 de junio, la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, a la que le corresponde—como función específica—la ordenación y el desarrollo de la política promotora cooperativa, que, a su vez, se desenvuelve en una pluralidad de acciones concretas de la más variada índole: normativas, financieras, técnico-asistenciales, informativas, educacionales y de fomento en general, orientadas todas ellas a la consecución de aquella finalidad.

Esta Dirección General se ocupa asimismo de la promoción y fomento de las empresas comunitarias (especialmente de las empresas de régimen asociativo laboral), así como del estudio y desarrollo de las acciones orientadas a fomentar el acceso de los trabajadores a la propiedad de la empresa.

Para llevar a cabo esta política promotora, en el más amplio sentido de la expresión, esta Dirección se estructura en dos Subdirecciones Generales: la de Régimen Jurídico de las Cooperativas y la de Promoción Cooperativa, las que, a su vez, cuentan con los Servicios, respectivamente, de Registro General de Cooperativas y de Desarrollo Empresarial y Comunitario.

La primera de las Subdirecciones citada tiene a su cargo las funciones de estudio, elaboración e interpretación de las normas reguladoras de las cooperativas, así como las actividades administrativas y de clasificación correspondientes al Registro General de Cooperativas. Asimismo le competen las funciones precedentes en orden a las empresas comunitarias y a las fundaciones laborales.

La segunda Subdirección tiene a su cargo la investigación, en-

señanza y difusión en el orden cooperativo; el estudio y análisis de los datos relativos al estímulo y desarrollo cooperativo; el ejercicio de las actividades administrativas correspondientes a la planificación, ejecución y control de los programas del Departamento en materia de promoción de empresas cooperativas, de régimen asociativo laboral y demás fórmulas comunitarias, así como el fomento del acceso de los trabajadores a la propiedad en la empresa.

Los *Servicios*, por su parte, tienen funciones específicas muy importantes que, en síntesis, son las relativas al examen, estudio, calificación e inscripción de los actos que deban tener acceso al Registro General de Cooperativas, así como la certificación de los mismos, que competen al Servicio de Registro General de Cooperativas, y las referentes a asistencia jurídica, en sus aspectos comunitarios, a los socios y a las sociedades cooperativas y de régimen asociativo laboral; la planificación y control tanto de la asistencia técnica y económica a las cooperativas y demás empresas comunitarias, como de la formación comunitaria y empresarial de sus miembros, y de las acciones de fomento para el acceso de los trabajadores a la propiedad de la empresa, que están atribuidas al Servicio de Desarrollo Empresarial y Comunitario.

Esta descripción de funciones y competencias—realizada intencionalmente de forma telegráfica—pone de relieve, sin necesidad de mayores comentarios, la amplia variedad de medidas de todo tipo que engloba la política promotora cooperativa que lleva a cabo el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, en cumplimiento del mandato legal al que en páginas precedentes hemos hecho referencia.

Debemos tener en cuenta que la actividad realizada por este Centro directivo en el orden cooperativo no abarca, ni mucho menos, todo el complejo de medidas y acciones promotoras y de fomento que el Estado tiene establecido para desarrollar el movimiento cooperativo; ya que muchas de aquellas acciones promotoras son ejecutadas por otras unidades y dependencias administrativas, de muy distinto nivel y categoría orgánica, dependientes orgánica y funcionalmente de distintos Ministerios.

El artículo 58 de la Ley General de Cooperativas de 1974 dice expresamente que «el Estado actuará en el orden cooperativo, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo sin perjuicio de las facultades atribuidas a los otros Departamentos ministeriales en

relación con el cumplimiento de su legislación específica». Así, los Ministerios de Agricultura, Comercio, Vivienda y Hacienda, principalmente, se ocupan—desde su propia perspectiva político-administrativa—además de ciertos aspectos específicos relativos a la cooperación, de la promoción y ayuda a determinadas clases de empresas cooperativas.

Por otra parte, con una orientación más directa y, por consiguiente, con una incidencia más efectiva, las Uniones, Federaciones y la Confederación Española de Cooperativas realizan igualmente relevantes funciones de protección, orientación, impulso y representación de las entidades cooperativas, que se recogen con criterio enunciativo en los artículos 54, 55 y 56 del Real Decreto 2508/1977, de 17 de junio.

Sin ánimo de ser exhaustivo, voy a tratar de exponer, con brevedad, las acciones más importantes que integran la política de promoción cooperativa que el Estado lleva a cabo.

Por una parte, el Ministerio de Trabajo—a través del cual el Estado actúa en el orden cooperativo, con carácter general, como hemos repetido en más de una ocasión—tiene establecido en el XVII Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo un amplio programa de promoción del cooperativismo, que se articula en el Capítulo IV y cuya gestión está atribuida a la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias (58).

En el orden tributario, el Estado también otorga importantes ventajas a ciertas clases de cooperativas—a las clasificadas genéricamente como «protegidas»—por considerar que «en atención a la condición de sus socios o a la índole de sus actividades, deben ser protegidas fiscalmente, de acuerdo con las exigencias de la política social o para estimular actividades que interesan al bien común».

El Estatuto Fiscal de las Cooperativas, aprobado por Decreto 888/1969, de 9 de mayo, considera en su artículo 6.º como *entidades coope-*

(58) En este capítulo se prevén 1.958 millones de pesetas para préstamos a los trabajadores para la creación o impulso de cooperativas de trabajo asociado y empresas asociativas laborales; 25 millones de pesetas para subvención de intereses para facilitar los préstamos que los trabajadores por cuenta ajena, para convertirse en autónomos, y los socios de cooperativas de trabajo asociado y empresas asociativas laborales obtengan de las Cajas de Ahorro y demás entidades de crédito; 100 millones de pesetas para subvenciones para asistencia técnica a los trabajadores autónomos asistidos, a las cooperativas y empresas asociativas laborales, y 80 millones de pesetas para ayudas para la formación en técnicas empresariales, cooperativas y comunitarias de los trabajadores. En total, 2.143 millones de pesetas para la promoción de este tipo de Entidades a través de tres categorías distintas de ayuda, que se pueden clasificar como de *asistencia económica, técnica y de formación comunitaria*.

rativas protegidas, previo el cumplimiento de determinados requisitos y condiciones, a las cooperativas del campo, a las del mar, a las de producción industrial, a las de artesanía, a las de consumo, a las de estudiantes o escolares, a las de viviendas, y a las de crédito agrícola, así como a las de otra clase de crédito que se constituyan al servicio financiero de las anteriormente mencionadas.

Las cooperativas protegidas disfrutan, según los casos, de forma permanente o por un cierto período de tiempo, de exención total o parcial, o de bonificaciones de porcentaje variable en los impuestos siguientes: impuesto general sobre el tráfico de las empresas, sobre la renta de sociedades, sobre las rentas del capital e impuesto industrial (59).

Además de estas ventajas, el Estado también les reconoce el derecho a minoraciones en los aranceles notariales y registrales. Así el artículo 43 5 de la Ley General de Cooperativas de 1974 dice que «los aranceles notariales, en los casos en que la escritura pública venga impuesta por la legislación cooperativa, así como los registrales mercantiles, tendrán una reducción igual, al menos, a la que se concede al Estado; el Gobierno también podrá aumentar dicho beneficio para las cooperativas declaradas de interés social preferente, por el Ministerio de Trabajo, así como para las ya constituidas para su adaptación a los requisitos de escritura pública o inscripción establecidos en los artículos 41 a 43, ambos inclusive, de esta Ley».

El Estado, a través del Ministerio de Agricultura, y de los servicios institucionales del mismo, fomenta y promueve igualmente, de modo preferente, la formación profesional y extensión cultural de los agricultores integrados en cooperativas de explotación comunitaria de tierras y ganado; las mejoras, reforma estructural, mecanización, tecnificación, integración industrial y comercial y desarrollo de las explotaciones agropecuarias-forestales de dichas cooperativas; así como la estabilidad de las mismas, facilitando en su caso el acceso a la propiedad de las tierras que cultivan y asegurando la cuantía mínima de su rentabilidad económica en cada ejercicio económico.

Existe un proyecto de Real Decreto sobre régimen jurídico especial de esta clase de cooperativas por el que «el Estado facilitará de modo preferente la capitalización de las cooperativas de explotación comunitaria a través del Banco de Crédito Agrícola, mediante líneas

(59) DE LUIS ESTEBAN, J. M.: *Las Sociedades cooperativas y su régimen tributario*, Escuela de Inspección Financiera, Ministerio de Hacienda, 1977.

especiales de crédito, en cuanto a cuantía, plazo e intereses, con un tiempo de carencia ajustado a la puesta en producción de las explotaciones y con garantía real sobre bienes propios y obra nueva sobre los mismos y, de modo complementario, en su caso, con la garantía personal y mancomunada de los socios».

Dentro del contexto de esta política de promoción del movimiento cooperativo por parte del Estado, el Programa de Saneamiento y Reforma Económica de los Pactos de la Moncloa (suscritos por el Gobierno y las fuerzas políticas con representación parlamentaria) se contempla, con cierta amplitud, entre otros aspectos, objetivos, instrumentos y medidas que se refieren al cooperativismo. Así, en el apartado V, Política de Urbanismo, Suelo y Vivienda, al tratar de las operaciones de construcción en suelo público, actual o adquirido, se dispone que se favorecerá «el régimen de cooperativas», y en otro lugar de este mismo apartado se dice que se establecerá, además, un marco institucional que promueva la formación y desarrollo de entes promotores colectivos de viviendas, tales como patronatos municipales, cooperativas de usuarios y otros similares.

En el apartado VIII, Política Agraria, Pesquera y de Comercialización, D), se dice que antes del 30 de junio de 1978 se presentará a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Entidades Asociativas, Cooperativas Agrícolas y Ganaderas y Sociedades de Transformación, que favorezca la creación de aquellas que cubran todo el proceso productivo, adquisición colectiva de productos necesarios para la explotación, industrialización de sus propios productos y la comercialización de los mismos, incluso hasta el nivel de consumo.

En el apartado H) de este mismo capítulo, bajo el epígrafe «Cajas Rurales» se recuerda que el funcionamiento de las Cajas Rurales se regirá especialmente por los principios cooperativos, adaptándose a criterios de democratización en sus órganos y transparencia en sus operaciones, dedicando las mismas de forma preferente al sector agrario y al medio rural.

Bajo el título de Política de Comercialización se trata del fomento de «las cooperativas de comercialización agraria».

Los acuerdos suscritos por el Gobierno y los representantes de las distintas fuerzas políticas establecen directrices que han de traducirse en las precisas medidas normativas y las acciones administrativas coherentes de los distintos Departamentos ministeriales con atribuciones y responsabilidades en las áreas que se han indicado. En el

seno del Ministerio de Trabajo una Dirección General, la de Cooperativas y Empresas Comunitarias, tiene competencias en la materia y la obligación ineludible de elaborar anteproyectos en la materia, para someterlos, en su caso, a la autoridad ministerial y su ulterior consideración, si así procediera a la decisión del Gobierno.

Para el logro de estos objetivos y el cumplimiento, en definitiva, de lo anteriormente dicho, se crea por Real Decreto 465/1978, de 27 de enero, una *Comisión Interministerial sobre Cooperativismo*—constituida por un representante de los Ministerios de Justicia, Hacienda, Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Trabajo, Agricultura, Comercio y Turismo, Economía y Transportes y Comunicaciones, a nivel orgánico de Director general o Subdirector general—que deberá elaborar los proyectos de disposiciones y proponer las acciones y medidas procedentes para la plena efectividad de los objetivos previstos en materia de cooperativismo.

Esta Comisión Interministerial, después de haber celebrado repetidas reuniones de trabajo, ha puesto de manifiesto ante la instancia competente las siguientes consideraciones:

1.^a *Sector del crédito cooperativo.*

Dada la situación de descapitalización del cooperativismo y la dificultad que las cooperativas tienen para lograr financiación de entidades ajenas al cooperativismo, se considera urgente la regulación del crédito cooperativo, como medio imprescindible para crear sólidas instituciones crediticias de carácter cooperativo, que respetando las peculiaridades de la sociedad cooperativa, ofrezcan a terceros garantías necesarias y al movimiento cooperativa la financiación que precisa.

2.^a *Sector de las cooperativas de consumidores y detallistas.*

Para lograr que tanto las cooperativas de consumidores como de detallistas puedan alcanzar las adecuadas estructuras de eficacia comercial, incidiendo en una reducción de costes que repercuta en ventajas para el consumidor, es necesario que tenga un suficiente volumen empresarial, para lo cual se hace preciso:

1. Una labor de difusión de las posibilidades que entraña la sociedad cooperativa.

2. Apoyo de asistencia técnica y financiera, prestada por Administración.

3. Favorecer la creación de cooperativas de segundo y ulterior grado.

3.^a *Sector de la vivienda.*

En orden a la utilización de la sociedad cooperativa en el sector de la vivienda, se considera preciso:

1. Modificación de la legislación sobre viviendas de protección oficial que permita que las viviendas construidas en régimen cooperativo puedan mantenerse como propiedad de la cooperativa reservando para el socio únicamente el uso y disfrute de la mismas.

2. Impulsar la creación y desarrollo de Cooperativas de Viviendas de segundo y ulterior grado, que al asociar a Cooperativas de Viviendas de primer grado, permita dotarlas de la necesaria infraestructura técnica y económica, al tiempo que evite las serias dificultades que origina actualmente el sistema de construcción de distintas fases por una misma cooperativa de primer grado, cooperativas de segundo grado que, a su vez, podrían abordar los problemas de urbanización y de dotación de los elementos complementarios a las viviendas construidas individualmente por las cooperativas de primer grado.

3. Con respecto a la escasez del suelo edificable se considera necesario que se conceda a las cooperativas dado su carácter no especulativo, una situación de preferencia en todos los supuestos en que el suelo edificable sea distribuido u ofrecido tanto por la Administración central o institucional como por las entidades locales.

4.^a *Sector de la pesca.*

En el sector de la pesca, se pone también de manifiesto la necesidad de poder disponer de unidades cooperativas superiores a las cooperativas de primer grado, a fin de que puedan alcanzar el volumen empresarial mínimo para abordar aspectos empresariales que en ningún caso están al alcance de los pequeños colectivos.

5.^a *Ambito local.*

En el ámbito de actuación de las Entidades locales la Comisión considera que las cooperativas pueden ser un instrumento idóneo para

ayudar a resolver los problemas de dotación de servicios (agua, electrificación, etc.), así como, para abordar problemas de urbanización, siempre que las mencionadas Entidades pudieran contar con unidades cooperativas de suficiente volumen, por lo que, una vez más se pone de manifiesto la conveniencia de impulsar las cooperativas de segundo y ulterior grado.

Por último, y para concluir, es conveniente poner de manifiesto que, dentro del contexto de esta política de promoción y desarrollo del movimiento cooperativo por parte del Estado, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, en un plazo todavía no determinado a partir de la publicación de las Leyes de Reforma del Sistema Tributario, promulgará un Estatuto Fiscal de las Cooperativas que regulará, además de las cuestiones previstas específicamente en dicha leyes, las siguientes:

a) Clasificación fiscal de las cooperativas determinando los requisitos que les atribuyan la condición de «Protegidas» y de las causas de pérdida de dicha condición.

b) Recopilación de la normativa fiscal aplicable a las sociedades cooperativas y a las operaciones de las mismas con sus socios, sistematizando y aclarando su contenido.

c) Obligaciones formales y registrales de las cooperativas a efectos tributarios.

d) Composición y funciones de la Junta Consultiva del Régimen Fiscal de las Cooperativas.

III. CONCLUSIONES

A modo de referencia final interesan destacar las siguientes ideas:

1.^a El Cooperativismo como institución es única e indivisible, por ello debe tener un tratamiento uniforme y homogéneo, donde los poderes públicos cumplan un papel positivo aunque no paternalista, concretado fundamentalmente en las actividades administrativas de policía (erradicación de las falsas cooperativas) y a la actividad administrativa de fomento en su doble vertiente financiera y fiscal (60).

2.^a A nuestro juicio el marco legal que posibilite ese cooperativismo debe tener a su vez una doble vertiente:

(60) Véase atrás, pp. 57 y 58 de este trabajo.

A) En primer lugar un conjunto de disposiciones de carácter genérico que venga a regular de manera unívoca y con carácter subjetivo la sociedad y la empresa cooperativa.

Tal tarea debe cumplirse con una ley marco y un reglamento general de desarrollo. Interesa aquí destacar que en la referida norma reglamentaria deben concurrir por lo menos los siguientes caracteres y peculiaridades de contenido (61):

1. Los caracteres generales podrían concretarse en los siguientes aspectos:

- Un Reglamento de la sociedad cooperativa pero no del movimiento cooperativo,
- un Reglamento extenso al tratarse de una ley marco, y
- un Reglamento de acumulación de experiencias.

2. Y las peculiaridades del contenido en las siguientes:

- Autonomías de la sociedad cooperativa,
- descentralización registral de la sociedad cooperativa,
- denominación a las cooperativas en función de su objeto social,
- explicitación de las potestades jurídicas del socio y en particular el derecho de información,
- reforzamiento de la soberanía de la Asamblea,
- superación del problema de la descapitalización,
- eliminación del carácter especulativo de la sociedad cooperativa,
- regulación en detalle de la sociedad cooperativa con sus asalariados, y
- clasificación exhaustiva de las cooperativas.

B) Ante el hecho evidente de que la empresa cooperativa participa de manera activa en los diversos sectores económicos y sociales de la comunidad, se impone disciplinar por los distintos Departamentos, con carácter objetivo, el desarrollo e instrumentación que la fórmula cooperativa debe desempeñar en cada uno de los sectores que componen la estructura económica y social del país.

(61) Al corregir las pruebas de imprenta de este trabajo ha salido publicado el nuevo Reglamento General de Cooperativas.

3.^a Finalmente resta por indicar que corresponde a un Estado democrático impulsar y desarrollar mediante el marco legislativo adecuado las llamadas *empresas comunitarias* que vienen ocupando un importante papel de distendimiento social en las sociedades industriales avanzadas. Este tipo de sociedades posibilitan empresas de responsabilidad compartida que se encuentran a caballo entre la sociedad cooperativa y la empresa mercantil clásica, favoreciendo de una manera eficaz y ágil el acceso de los trabajadores no solamente a la dirección y gestión de la empresa, sino también participando en la distribución de dividendos.

