

## **Las cooperativas no agropecuarias y su contribución al desarrollo local. Propuesta de medidas para materializar sus potencialidades**

*Non-agricultural Cooperatives and their Contribution to Local Development.*

*Proposal of Measures to Realize their Potential*

Camila Piñeiro Harnecker<sup>1\*</sup> 0000-0002-8883-7678

<sup>1</sup>Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, Cuba.

\*Autor para la correspondencia. camila.pineiro.harnecker@gmail.com

### **RESUMEN**

En este trabajo se evalúa la contribución de las nuevas cooperativas no agropecuarias (CNA) al desarrollo local en Cuba. Se parte de la sistematización de los planteamientos teóricos sobre las potencialidades de las cooperativas para ello, así como de sus limitaciones. Se examina en qué medida las CNA han contribuido al desarrollo de las comunidades donde se ubican mediante el análisis del alcance de su gestión económica, la satisfacción directa de necesidades de consumo locales, su contribución vía tributos y la coordinación con representantes de intereses locales. Se concluye con una propuesta de medidas para facilitar que estas organizaciones socioeconómicas materialicen su potencial y superen sus limitaciones para contribuir al desarrollo local y, así, al de la nación.

**Palabras claves:** cooperativas, desarrollo humano, desarrollo local, gobiernos locales, instituciones.

### **ABSTRACT**

*This paper evaluates the contribution of new non-agricultural cooperatives (NACs) to local development in Cuba. The starting point is the systematisation of theoretical approaches to the potential of co-operatives for this purpose, as well as their limitations. The extent to which the CNAs have contributed to the development of the communities where they are located is examined by analysing the scope of their economic management, the direct satisfaction of local consumption needs, their contribution via taxes and coordination with representatives of local interests. It concludes with a proposal of measures to facilitate these socio-economic organizations to realize their potential and overcome their limitations in order to contribute to local development and, thus, to that of the nation.*

**Keywords:** cooperatives, human development, local development, local governments, institutions.

## INTRODUCCIÓN

Cuando en Cuba estamos enfrascados en profundos cambios «conceptuales y estructurales» de nuestro sistema socioeconómico –e inevitablemente de nuestra sociedad en su conjunto– y se ha hecho énfasis en la necesidad de descentralizar la actividad empresarial y de gobierno hacia los municipios, el estudio de las potencialidades de las cooperativas para contribuir al desarrollo local adquiere gran relevancia. La importancia trascendental del cumplimiento por las cooperativas no agropecuarias (CNA) del principio cooperativo universal de «interés por la comunidad»<sup>1</sup> ha sido subrayada por funcionarios públicos en los últimos años<sup>2</sup> y en las nuevas legislaciones publicadas en la *Gaceta* n.º 63 del 30 de agosto de 2019, como se verá más adelante. Pero, ¿pueden las cooperativas realmente contribuir efectivamente (de manera eficaz y eficiente) al desarrollo de las comunidades donde están ubicadas? ¿Qué están haciendo las nuevas CNA en este sentido? ¿Hay algo más que podrían aportar?

Aunque en su integración con otras cooperativas algunas logran alcanzar economías de escalas mayores (Mondragón) y las cooperativas de consumo buscan aumentar sus membrecías (Desjardins), las cooperativas, por lo general –y sobre todo las de trabajadores– son de tamaño pequeño o mediano y por tanto disfrutan de las ventajas y desventajas de las pequeñas y medianas empresas (PyME). Dado que una cooperativa es primero que todo una asociación de personas que administran de forma colectiva y democrática una empresa, no con fines de lucro sino para satisfacer sus necesidades y aspiraciones materiales y espirituales, por lo general, nacen con o desarrollan un compromiso de contribuir al territorio donde se ubican y/o donde residen sus miembros. Por tanto, las cooperativas son sobre todo relevantes cuando se piensa el desarrollo a nivel local. No obstante, cuando ellas logran consolidarse y expandirse – como ha ocurrido en el valle de Mondragón en el País Vasco, España, en el norte de Italia, o Quebec, Canadá– su impacto desborda estos espacios para alcanzar territorios más amplios.

En otros trabajos (Piñeiro, 2012, 2015b) se han caracterizado las cooperativas y señalado las particularidades que las diferencian de empresas convencionales tanto privadas como estatales, así como la evolución y perspectivas para estas en Cuba. También se han apuntado las principales potencialidades y limitaciones que presentan para convertirse en importantes actores de un nuevo modelo socioeconómico cubano que mantiene como horizonte el ideal socialista de justicia plena (Piñeiro, 2011a, 2011b y 2012). El desarrollo del experimento con las CNA ha sido analizado sistemáticamente desde sus orígenes a mediados de 2013 (Piñeiro, 2014, 2015a; Piñeiro y Ojeda, 2017). En este trabajo se profundiza en el potencial que tienen las cooperativas para contribuir al desarrollo local en Cuba, a partir de un análisis de la teoría sobre el desarrollo local y de la experiencia práctica de las CNA en el país durante cuatro años de funcionamiento.

Se comienza con una sistematización de los planteamientos teóricos sobre las principales potencialidades de las cooperativas para contribuir al desarrollo local, sin obviar sus principales limitaciones o requerimientos en este sentido. A continuación se evalúa la contribución de las CNA a las comunidades donde se ubican. Finalmente, se sugieren algunas medidas para materializar las potencialidades del modelo de gestión cooperativo y superar sus limitaciones de manera que las cooperativas cubanas contribuyan más y de manera más efectiva a las estrategias de desarrollo de los municipios.

## **1. COOPERATIVAS NO AGROPECUARIAS**

### **1.1. Potencialidades para contribuir al desarrollo local**

En el mundo ya es ampliamente reconocido que las cooperativas están mejor preparadas que otras organizaciones empresariales, tanto privadas como estatales convencionales, para contribuir al desarrollo socioeconómico de las naciones. Como una demostración de consenso sobre el tema, la Organización de Naciones Unidas (ONU) declaró el 2012 como Año de las Cooperativas, con el objetivo de «subrayar la contribución de las cooperativas al desarrollo socioeconómico, en particular para reconocer su impacto en la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la integración social» e instó a los Estados a promover la creación y expansión de esas organizaciones (ONU, 2009). Desde 2002, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también las ha recomendado porque ofrecen fuentes de empleo digno y con mayor estabilidad que sus pares privadas (OIT, 2002). El premio nobel de economía Joseph Stiglitz (2009) ha argumentado la importancia de tener un tercer sector de la economía para balancear entre lo privado y lo público, entre el libre mercado y la planificación autoritaria.

En este artículo se argumenta que el significado o importancia de las cooperativas y la economía solidaria (en un sentido más amplio) es aún más evidente a nivel local. Ello resulta incuestionable si se tiene en cuenta que el objetivo esencial del desarrollo local es la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales o «desarrollo humano» de las presentes y futuras generaciones en esos espacios territoriales; así como si se consideran los medios o recursos fundamentales del desarrollo local, es decir, las condiciones y capacidades autogestionarias locales, tanto materiales como humanas e institucionales (Espina, 2010; García, 2009; CEDEL *et al.*, 2011; Méndez y Lloret, 2010; Limia, 2008; Morales, 2006). Más aún, investigadores del tema reconocen la importancia de la autogestión de los actores locales, así como del establecimiento de relaciones horizontales entre ellos que sean coordinadas, concertadas y guiadas por el compromiso con el bienestar común (CEDEL *et al.*, 2011; García, 2009).

El objetivo principal y razón de ser de toda cooperativa es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones compartidas por sus miembros. Es la toma de decisiones democrática entre los miembros lo que permite articular esos intereses colectivos comunes y lo que también –en la medida en que los socios compartan los valores de igualdad, justicia y solidaridad o en la medida en que el proceso deliberativo esté inmerso en una

cultura marcada por esos valores– permite que esos intereses colectivos abarquen otros intereses sociales más amplios.

Dado que los asociados están expuestos de forma más directa y cotidiana a las problemáticas de las comunidades donde residen y trabajan, es probable que ellos –bajo las condiciones antes mencionadas– las tomen en cuenta a la hora de planificar sus actividades productivas o sociales (Piñeiro, 2007, 2008). Por otra parte, la cooperativa, como un tipo particular de PyME marcada por la gestión democrática y otros principios como la adhesión libre y voluntaria, la participación económica y la intercooperación, cuenta con características organizativas que le permiten combinar las ventajas de las PyME –sobre todo la flexibilidad para adaptarse a los cambios– con las de escalas productivas mayores –reducción de costos, mayor impacto– y al mismo tiempo promover capacidades, habilidades y actitudes entre sus miembros, así como buenas prácticas empresariales (Piñeiro, 2011a, 2011b, 2011c, 2012).

Del estudio de las condiciones necesarias para un desarrollo local efectivo (la existencia de redes y cadenas productivas, capacidades, actitudes, recursos y normas de comportamiento afines) por un lado y de las particularidades organizativas del modelo cooperativo (filosofía humanista, gestión democrática, distribución equitativa de los excedentes, etc.) por otro, así como de sus externalidades positivas (comunidades más igualitarias y solidarias, ciudadanos más activos y responsables), es posible inferir que las cooperativas pueden contribuir de forma significativa al desarrollo local. En síntesis, puede decirse que el fomento de las cooperativas en las localidades puede contribuir a su desarrollo directamente mediante:

1. El desarrollo humano de sus miembros.
2. La satisfacción de necesidades de consumo de las comunidades mediante la utilización de recursos endógenos con altos niveles de efectividad.
3. El avance de la justicia social o equidad.

Y también indirectamente con:

- 4 El fortalecimiento de la institucionalidad local.
- 5 El aprovechamiento de las capacidades y actitudes desarrolladas por sus miembros en otras instituciones locales.
- 6 La generación de recursos financieros y materiales.

## **1.2. Limitaciones de las cooperativas para el desarrollo local**

Sin embargo, no debemos idealizar a las cooperativas. Si bien su modelo de gestión ofrece muchas ventajas y potencialidades, también presenta limitaciones que no debemos ignorar cuando se pretende usarlo para el desarrollo local. Aunque estas han sido analizadas en otros trabajos (Piñeiro, 2011a, 2011b, 2011c, 2012), deben reiterarse las dos más relevantes para el desarrollo local. En primer lugar, las cooperativas por sí solas, de forma espontánea, no necesariamente van a estar dispuestas o van a poder darles solución a todos

los problemas locales. En segundo lugar, la cooperativa no es la forma empresarial idónea cuando las comunidades o las sociedades deben ejercer un control más directo sobre sus activos o los procesos productivos de bienes o servicios públicos.

Respecto a lo primero, aunque las cooperativas tienen más probabilidades de hacerlo que sus pares privadas, sin un marco institucional propicio no van en todos los casos a orientarse espontáneamente hacia la satisfacción de necesidades sociales. Guiadas por la lógica de las relaciones de mercado, ellas pueden ignorar o incluso violar intereses sociales con la explotación del trabajador asalariado, el establecimiento de los precios más altos posible y no basados en los costos, la evasión de impuestos, la contaminación del medioambiente, la producción de bienes y servicios que no son los más necesarios, etc.

Para propiciar que las cooperativas contribuyan a los objetivos de desarrollo del territorio y no atenten contra ellos resulta crucial promover espacios de coordinación con gobiernos locales. Esto requiere que los gobiernos locales definan sus estrategias de desarrollo de la manera más participativa posible. Se logrará una mayor internalización de intereses sociales por las cooperativas en la medida en que se establezcan espacios de concertación o planificación democrática entre ellas y los representantes de esos intereses junto con un sistema de incentivos acorde (Piñeiro, 2011a, 2011b).

En cuanto a lo segundo, las cooperativas de trabajadores «puras» (de autonomía total del colectivo de trabajadores, sin la participación directa o indirecta de representantes de intereses sociales) no son las formas empresariales más adecuadas para realizar actividades relacionadas con bienes o servicios de carácter estratégico (energía, comunicación, educación, salud y otros sectores que así se consideren), que requieren grandes inversiones, compromisos a largo plazo y complejas exigencias; o de consumo básico (bienes como alimentos, productos de aseo y limpieza y servicios como el transporte, comunales, etc.), sobre todo en mercados desabastecidos.

En dependencia de las particularidades de las actividades y el contexto en que se desarrollen, para aquellos casos en que no sea necesario una intervención directa en la toma de decisiones, se pueden utilizar cooperativas de trabajadores bajo distintos contratos de arrendamiento (usufructo, concesión o franquicia), que establezcan requisitos menos o más estrictos, respectivamente, sobre los comportamientos esperados y las causas que llevarían a la cancelación del mismo, como ya sucede con las cooperativas de transporte. Estas operan como concesiones, pues tienen que cumplir con ciertas rutas, horarios y precios. Las concesiones en servicios de transporte público son comunes internacionalmente. Existen países como Uruguay donde se ha priorizado su entrega a cooperativas.

Mientras, para aquellos casos en que sí es necesario intervenir en la toma de decisiones para asegurar los volúmenes y calidad de la oferta, se pueden utilizar formas de «autonomía compartida» como las «cooperativas de participantes múltiples» donde, además de los trabajadores que desarrollan la actividad, puedan participar los consumidores o usuarios de esos bienes o servicios, así como el gobierno local –que podría participar también como proveedor de capital– y/o alguna organización que represente los intereses de las personas afectadas por su actividad (Piñeiro, 2015b; Bleger, 2005; Borzaga y Mittone, 1997). Estas cooperativas de participantes múltiples (que no deben ser confundidas con las de actividades múltiples) se

encuentran entre las de más rápido crecimiento en los últimos años en el mundo (CICOPA, 2017), sobre todo en servicios de cuidado a adultos mayores, niños y personas con capacidades diferenciadas, entre otros. O sea, dentro del modelo cooperativo, existen vías directas e indirectas para que estas empresas con altos grados de autonomía sean controladas por intereses sociales más amplios, desde cláusulas en contratos, concesiones, etc., hasta variantes organizativas como las cooperativas de participantes múltiples, donde representantes de intereses comunitarios pueden incluso participar en la toma de decisiones.

### **1.3. Contribución de las cooperativas no agropecuarias al desarrollo local**

El éxito económico de la mayoría de las CNA es evidente. De las más de 419 CNA que se han constituido solo dos han sido disueltas y no más de tres están en proceso de disolución. En general esto ha ocurrido no por fracaso económico sino debido a conflictos entre los socios, que en su mayoría emanan de procesos de constitución que no fueron bien concebidos ni conducidos. Esto representa 1,2 % del total actual y 1,4 % del total constituido hasta diciembre de 2015, una tasa de fracaso muy inferior a la de los trabajadores por cuenta propia (TCP).<sup>3</sup>

Según la información que brindan las CNA a la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), las 359 cooperativas que reportaron a la ONEI al cierre de 2016 (de las 360 que habían sido registradas hacía más de un mes, es decir, el 99,7 %) tienen utilidades después de impuestos muy significativas, de más de 687 millones de CUP. Si bien los siguientes promedios esconden situaciones heterogéneas, debe mencionarse que los ingresos de los más de 11 300 miembros de estas organizaciones son altos con relación al salario medio nacional (673 CUP, según ONEI). El anticipo promedio mensual es de más de 3 800 CUP y las utilidades, que además pueden distribuirse entre los socios al final del ejercicio fiscal, ascienden a más de 42 800 CUP, lo que daría un ingreso total anual más de 10 veces mayor que el salario medio del país (Piñeiro, 2017b).

Pero, ¿qué hacen las CNA para contribuir al desarrollo de las comunidades que les rodean? A continuación se analizan sus principales contribuciones a partir de la sistematización teórica antes presentada.

Si tenemos en cuenta la contribución que pueden realizar las cooperativas al desarrollo local, resulta evidente que los aportes relacionados con 1) el desarrollo humano de sus miembros, 3) avance de la equidad y 5) aprovechamiento de las capacidades y actitudes de sus miembros en otras instituciones locales dependen de que en las cooperativas se desarrolle una verdadera gestión democrática. Mientras que los aportes 2) satisfacción de las necesidades de consumo de las comunidades y 6) generación de recursos financieros y materiales serán mayores en la medida que las cooperativas tengan un buen desempeño económico y al mismo tiempo ejerciten el séptimo principio de compromiso con la comunidad. El cuarto aporte, fortalecimiento de la institucionalidad local y también en cierta medida el segundo, tercero y quinto, requieren que además exista coordinación entre las cooperativas y representantes de las comunidades a las que intentan beneficiar.

Por tanto, para evaluar la contribución de las CNA al desarrollo local, nos concentraremos en el alcance de su gestión democrática, la satisfacción directa de necesidades de consumo de las comunidades, la

contribución vía tributos a la satisfacción de necesidades sociales y la coordinación con representantes de intereses sociales.

### **1.3.1. El alcance de su gestión democrática**

Para saber en qué medida las CNA son realmente gestionadas democráticamente, es necesario el estudio de una muestra representativa que no se limite a evaluar el cumplimiento de los aspectos formales. En su ausencia, a partir de otras investigaciones más y menos recientes (Piñeiro, 2014; Piñeiro y Ojeda, 2017) sobre cerca de un 10 % del total de las CNA, podemos inferir que, aunque queda mucho por avanzar para que todos los socios puedan ejercer a plenitud sus derechos de participar en la toma de las decisiones más importantes de la cooperativa, en muchas de ellas se ha avanzado considerablemente. En algunas esto se ha logrado porque los directivos elegidos han aprehendido de forma autodidacta las esencias del modelo de gestión cooperativa más allá de legalismos y las han puesto en práctica. En otras ha resultado por la necesidad de los socios de asumir ellos mismos la gestión tras la «traición» de los directivos elegidos, lo que ha ocurrido no solo en cooperativas que surgen de empresas estatales donde los antiguos administradores fueron elegidos –por diversos motivos, en su mayoría como decisión consciente de sus miembros– como directivos de las nuevas cooperativas, sino también en cooperativas que han surgido por iniciativa propia.

Debe reconocerse que no en todas las CNA se logra una verdadera gestión democrática e incluso hay algunas donde los miembros fundadores se reservan derechos (sobre decisiones estratégicas, sobre la distribución de las utilidades, sobre las normas internas) que en la práctica no tienen el resto de los asociados. Aunque no se sabe con exactitud en cuántas cooperativas esto sucede, debe considerarse que si casi todas (menos una de origen estatal) las cooperativas de construcción (58) –aunque son el 15 % del total de CNA, tienen más del 50 % del total de socios– surgieron sin prácticamente ninguna capacitación, el fenómeno del no ejercicio del papel de socio puede estar demasiado generalizado al menos con relación al número de socios. Debe estudiarse también en qué medida el cambio de gestión estatal a cooperativa ha ocurrido en las más de 120 CNA de gastronomía y cerca de 100 CNA que administran mercados agropecuarios.

Que una cooperativa logre una verdadera gestión democrática entraña un cambio cultural que requiere tiempo y que solo se logra mediante el propio ejercicio de la toma de decisiones colectiva guiada por los valores de igualdad, solidaridad y justicia, que afortunadamente han sido inculcados por la Revolución durante varias décadas y resultan por tanto naturales o intuitivos para la mayoría de las personas. Pero el hecho de que sea obligatorio realizar asambleas generales al menos una vez al año y que todos los asociados tengan derecho a voz y voto, da la oportunidad a que ellos demanden ejercer todos sus derechos, incluida la elección de sus directivos y la aprobación de los estatutos y demás normas internas de funcionamiento.

Esto presupone, no obstante, que se cumpla con el quinto principio cooperativo y las personas que integran las cooperativas conozcan al menos en qué consisten sus derechos y obligaciones. El ejercicio de esos derechos por los socios y el respeto de ellos por los directivos dependen de que todos estén debidamente educados –y no solo capacitados– sobre los valores y principios cooperativos. Esto debe ser para todos los

asociados, sobre todo antes de integrarse a las cooperativas, pero también a lo largo del desarrollo de sus organizaciones.

### **1.3.2. La satisfacción directa de necesidades de consumo de las comunidades**

A pesar de que el procedimiento establecido para la creación de CNA no promueve la internalización de intereses sociales (Piñeiro, 2014) y que no fue hasta principios de 2016 que las autoridades encargadas de su desarrollo hicieron énfasis en la responsabilidad que tienen las cooperativas de contribuir de manera directa a la solución de problemas en sus comunidades, algunas de ellas ya habían realizado acciones en esa dirección. Por ejemplo, varias han arreglado y dan mantenimiento a parques y otros espacios públicos, policlínicos, casas de médico de la familia, hogares de ancianos, escuelas y algunas también han donado equipos electrodomésticos necesarios para estas instituciones e incluso ofrecen sus servicios con precios diferenciados a personas de bajos ingresos o como una forma de reconocimiento a sus méritos (doctores, profesores, etc.).

Existen solo algunas CNA cuya propia actividad responde directamente a necesidades sociales de las comunidades. Entre ellas se destacan cuatro cooperativas de transporte de pasajeros que, a pesar de tener pocos vehículos y ser insuficientes, ayudan a dar solución al problema del transporte en la capital y provincias adyacentes. De las 58 CNA de construcción solo 8 realizan trabajos en la reparación de viviendas, para un 1 % del total del valor de las ventas totales (MICONS, 2017), aun cuando es este uno de los principales problemas de la familia cubana.

Esto se debe a que, a pesar de que la política de promoción de cooperativas no agropecuarias aprobada en la reunión del Consejo de Ministros del 31 de marzo de 2012 las concibe como una herramienta para la solución de problemas locales y revitalizar el sistema empresarial cubano, los gobiernos y ministerios no han aprovechado la oportunidad de promover la creación de cooperativas que contribuyan a la implementación de sus estrategias o a la solución de problemas puntuales. De hecho, similar apreciación realizó Marino Murillo en 2015: «no todos han comprendido correctamente el carácter experimental del proceso, ni la prioridad para aplicarlo en sectores que tienen un alto impacto en el desarrollo de los territorios» (Martínez, 2015).

Los ministerios podrían promover la creación de cooperativas para contribuir al completamiento de cadenas productivas que sustituyan importaciones. Para solo poner un ejemplo, se han creado cooperativas de calzado y talabartería, pero no de producción de cuero. Estas cooperativas están a la espera de importaciones de cuero cuando al menos un grupo de personas ha propuesto crear una cooperativa para producir cuero a partir de las pieles que hoy se desechan en los mataderos. Por otro lado, los gobiernos locales, para mejorar muchos de los servicios públicos o comunales, podrían promover la creación de cooperativas de trabajadores bajo formas de arrendamiento tipo concesiones y/o de cooperativas de participación múltiples donde participen –además de los trabajadores que brinden los servicios– los usuarios y gobiernos locales, como ya se ha visto, aunque para poder crear este tipo de cooperativas habría que ampliar la legislación existente.

Lo anterior podría contribuir a mejorar el funcionamiento de los círculos infantiles, casas de abuelos y asilos de ancianos, también a crear nuevos dada la gran demanda insatisfecha; a aumentar la construcción y reparación de viviendas; a reparar edificaciones que brindan servicios públicos; a la recogida de basura y escombros en los municipios; al cuidado de parques y otros espacios públicos, entre muchos otros problemas en las comunidades.

Otro asunto a considerar, si el propósito es que satisfagan necesidades sociales, es el tema de los precios de sus productos que por lo general han aumentado, pues las cooperativas deben pagar todos sus gastos y además mayores impuestos, pero este aumento ha sido el menor posible en la mayoría de los casos (Piñeiro y Ojeda, 2017). Si se hacen a un lado las cooperativas que administran los mercados agropecuarios, la mayoría de las que surgieron a partir de empresas estatales –en particular las de gastronomía– han establecido precios que son bien similares a los que tenían antes.

Sin embargo, la legislación establece que estas organizaciones pueden determinar sus precios «según la oferta y demanda» (Decreto-Ley 305, Artículo 25), lo que considero una concepción errada. Como las cooperativas son empresas que no deben buscar el lucro, aunque tampoco las pérdidas, sus precios deberían estar guiados por los costos y no por su posibilidad de negociar el precio más alto, sobre todo en mercados desabastecidos como los nuestros donde los ofertantes tienen mayor poder. Por otro lado y relacionado con lo anterior, el hecho de que las CNA y otras formas no estatales –al no existir mercados mayoristas o verse en la práctica muy limitada la posibilidad de comprar directamente a empresas estatales, así como de importar vía agencias estatales (Piñeiro, 2015; Piñeiro y Ojeda, 2017)– tengan que abastecerse fundamentalmente en los mercados minoristas resulta en desabastecimiento y afectaciones para las familias y en precios más altos.

En síntesis, las cooperativas han sido promovidas con una visión atomista en lugar de sistémica, sin tener en cuenta cómo se pueden insertar en el tejido productivo e institucionalidad locales, ni cómo orientarlas –no de forma homogénea ni mediante imposiciones– hacia la satisfacción de necesidades sociales. De esta manera, no les es posible ser cooperativas «socialistas» en el sentido de que respondan a intereses sociales más amplios que los de sus propios socios. Tampoco les es posible materializar lo que podría ser quizás su contribución al desarrollo local más palpable: la satisfacción de necesidades de las comunidades.

### **1.3.3. La contribución vía tributos a la satisfacción de necesidades sociales**

En 2016, las CNA aportaron –según los datos más recientes brindados por la ONEI– cerca de 698 millones de CUP al sumar todos los impuestos y contribuciones al presupuesto del Estado, equivalente a poco más del 50 % de sus utilidades antes de impuestos y casi 70 % de los ingresos de los socios (anticipos y retornos anuales). Dado que es más difícil que las cooperativas puedan esconder sus ingresos reales –aunque podría ocurrir–, puede plantearse que la contribución que hacen las CNA con relación a utilidades e ingresos de los socios es realmente alta. De hecho, las cooperativas contribuyeron al presupuesto del Estado con más de 1,9 millones de CUP como promedio por cooperativa o más de 61 600 CUP por asociado. Esto es aún más

significativo si se tiene en cuenta que en el mundo las cooperativas, por lo general, no pagan impuestos sobre las utilidades.

En particular, a los presupuestos municipales para desarrollo local, las CNA aportaron 36,3 millones de CUP. Esto es el 4 % del total de 900 millones de CUP aportado en 2016 por empresas y cooperativas,<sup>4</sup> un número significativo si se considera que sus socios son solo el 0,7 % del total de trabajadores en las empresas estatales del país<sup>5</sup> y que las CNA son micro, pequeñas y medianas empresas, mientras las empresas estatales son todas grandes.

### **1.3.4. La coordinación con representantes de intereses sociales**

Un número no despreciable de CNA que funcionan hoy en día sienten la obligación moral de realizar aportes a la comunidad más allá de lo que hacen por sus miembros y del pago de los impuestos. Pero esta disposición a contribuir a la solución de problemas locales se ha visto limitada por el hecho de que, por un lado, los gobiernos municipales y provinciales en su casi absoluta mayoría no han convocado a las cooperativas en su territorio a analizar en qué podrían contribuir, mientras que, por otro lado, se sabe que propuestas hechas en coordinación con los gobiernos locales para crear cooperativas con el objetivo de darles solución a problemas locales no fueron autorizadas.

Además, si bien los gobiernos locales participan del proceso de autorización de propuestas de CNA, por lo general, no han aprovechado esa oportunidad para promover que las nuevas cooperativas tengan en cuenta intereses sociales desde su propia concepción. Tampoco han estimulado la creación de aquellas cuya propia actividad contribuya a satisfacer necesidades sociales, que podría lograrse probablemente sin necesidad de brindar incentivos económicos, pero en caso necesario, se podrían implementar políticas impositivas que les premien, entre otras herramientas.

Como ya se ha mencionado, aunque la legislación no concibe la creación de cooperativas de participantes múltiples, los gobiernos locales podrían tomar la iniciativa de arrendar locales bajo modalidades de concesión o franquicia para los casos en que sea importante establecer requisitos más específicos, con cláusulas condicionantes en los contratos de arrendamiento que garanticen la oferta de cierto servicio deficitario a precios que sean accesibles, pero permitan los márgenes de ganancia necesarios para su sustentabilidad, entre otras condiciones.

En los últimos meses algunos municipios y provincias han realizado análisis de la situación de las CNA en sus territorios, pero a estas reuniones no se invita a las cooperativas, solo a las empresas estatales de las que surgen aquellas o sus organismos de relación. Esto refleja la indisposición a convocar a todas las cooperativas en un territorio, tarea que solo ha desarrollado la ANEC<sup>6</sup> y de forma muy limitada. Sin embargo, como fue analizado, las cooperativas pueden contribuir de forma más efectiva al desarrollo local mediante distintas formas de intercooperación (desde convenios entre varias cooperativas hasta cooperativas de grado superior),<sup>7</sup> que podrían –si están guiadas por intereses sociales– servir al triple propósito de disfrutar de las ventajas de mayores escalas productivas, fortalecer la institucionalidad local y derramar

capacidades y actitudes hacia otras organizaciones del territorio, lo que facilitaría de forma significativa la implementación de estrategias de desarrollo en esas comunidades.

#### **1.4. Medidas para promover cooperativas que contribuyan al desarrollo local**

En otros trabajos se han propuesto medidas para mejorar el desempeño de las CNA en sentido general (Piñeiro, 2014, 2015; Piñeiro y Ojeda, 2017) y el sistema de instituciones necesario para promover efectivamente el cooperativismo en Cuba (Piñeiro, 2017a). A continuación, se listan medidas concretas que pueden ser tomadas para asegurar que las cooperativas –no agropecuarias y en general– sean realmente gestionadas democráticamente y estén orientadas a intereses sociales más amplios que los de sus miembros y contribuyan así al desarrollo local y al avance de nuestro modelo socialista. Estas podrían establecerse en la futura Ley General de Cooperativas de la siguiente forma:

- Uno de los requisitos para hacerse miembro o socio de una cooperativa debería ser tener aprobado un curso de cooperativismo básico impartido por una organización certificada para ello, de manera que se asegure que los socios conozcan al menos sus derechos y deberes. Una de las funciones del Instituto de Fomento Cooperativo que se propone es coordinar una red de organizaciones capaces de ofrecer cursos para las cooperativas (Piñeiro, 2017a).
- Debería ser obligatorio establecer una persona o comité responsable de la educación cooperativa, que rinda cuenta periódicamente a la asamblea y que cuente con una reserva nutrida con no menos del 5 % de los excedentes o utilidades no distribuibles para realizar las actividades educativas.
- Debería ser también obligatorio tener una reserva nutrida con no menos del 10 % de las utilidades no distribuibles para realizar acciones que contribuyan a solucionar problemas locales de las comunidades que les rodean con prioridad para la implementación de las estrategias de los gobiernos locales; así como al menos una persona responsable de esas tareas.
- Las cooperativas deberían ser invitadas por los gobiernos locales de los territorios donde están ubicadas para definir estrategias, planes o programas de desarrollo local y coordinar acciones en conjunto con ellos y otras empresas en su territorio.
- Los estatutos de las cooperativas deben establecer los términos de los mandatos de los directivos elegidos en asamblea general (no mayores de 5 años) y cuántas veces pueden repetir su mandato, de manera que al concluir el término deban o no ser elegidos nuevamente. La posibilidad de revocación incluida en la nueva legislación no es suficiente para evitar que unos pocos se apropien de la dirección de la cooperativa.
- Debería ser obligatorio informar mensualmente a todos los asociados y no solo a los directivos sobre los indicadores económicos básicos (ingresos, gastos, utilidades después de impuestos, deudas, anticipos, etc.) idealmente poniéndolos en un mural de manera que todos estén informados, al ser esta una responsabilidad de los contadores, sean contratados o miembros de las cooperativas.

- Las asambleas generales ordinarias deben realizarse al menos trimestralmente (según lo establecido en las nuevas legislaciones), pero deben tomarse medidas en las notarías para agilizar la certificación de las actas.
- Establecer en las normas que no debe existir una diferencia de más de más de cinco o seis veces entre el mayor y el menor salario. En las nuevas legislaciones se estableció que fuese no más de tres veces, lo que es muy poco para cooperativas cuyos miembros sean profesionales y decidan incluir como miembros a aquellos trabajadores que realizan las actividades de apoyo de menor remuneración. Además, en algunas empresas estatales actualmente esta diferencia puede ser de más de diez veces. En Mondragón se comenzó con un límite de no más de tres veces y se ha ido aumentando hasta que en la actualidad es de seis veces (o siete en casos extraordinarios), pues de lo contrario los administrativos tendrían ingresos demasiado por debajo de la media del mercado.
- Debería permitirse que las cooperativas creen y se integren a cooperativas de segundo grado de carácter territorial y sectorial. Esta posibilidad fue inicialmente establecida por la primera legislación para las CNA, aunque nunca pudo materializarse por su no reglamentación. Es preocupante que en las nuevas legislaciones ya no se mencionan a las cooperativas de segundo grado.

El 30 de agosto de 2019, después de haber escrito este artículo, fueron publicados en la *Gaceta Oficial Ordinaria* n.º 63 el Decreto-Ley N.º 366 «De las cooperativas no agropecuarias», el Decreto N.º 356 «Reglamento de las cooperativas no agropecuarias» y las Resoluciones 361 y 362 del Ministerio de Finanzas y Precios. Estas legislaciones derogan las anteriores y son el resultado del proceso de evaluación por parte de la Comisión de Implementación de los Lineamientos y el Consejo de Ministros del experimento de las cooperativas no agropecuarias. El análisis de las nuevas regulaciones no está en el alcance de este trabajo, solo se mencionan algunas cuestiones relacionadas con el tema de este artículo. No obstante, debe mencionarse que las nuevas regulaciones, aunque introducen algunos avances relacionados con la educación cooperativa, los vínculos con los gobiernos locales y la responsabilidad social, representan un paso de retroceso importante en muchos aspectos regulatorios, sobre todo en cuanto al proceso en que fueron elaboradas (sin la participación de expertos y las propias cooperativas). Una de las cuestiones más preocupantes es que no se haya legislado la «instancia de gobierno» o institución de fomento como proponen los nuevos lineamientos (número 16), ni tampoco se haya tomado ningún paso de avance significativo para establecer un ambiente institucional que realmente facilite el éxito del experimento. Las implicaciones de las nuevas regulaciones para el futuro del cooperativismo en Cuba serán analizadas en un futuro trabajo.

## CONCLUSIONES

Las cooperativas de trabajadores están mejor preparadas que las empresas convencionales para tener un desempeño empresarial óptimo y más aún si se tienen en cuenta criterios de eficiencia y productividad no estrechos. Su modelo de gestión puede hacer uso de las capacidades de sus trabajadores no disponibles en empresas privadas y estatales convencionales. Los trabajadores están motivados (sobre todo mediante incentivos positivos, pero también negativos) a aumentar su productividad, la calidad y la innovación, porque ellos se sienten —y lo son realmente— dueños o en control de todo lo que ocurre en ella. Todo esto las pondría a la par de empresas convencionales en cuanto a su capacidad de generar «valor» en las economías locales a través de su propia gestión económica, así como de contribuir a los presupuestos locales mediante el pago de tributos.

Las cooperativas pueden contribuir de forma más directa, además del pago de impuestos y de otras formas indirectas, al desarrollo local. En la medida en que sean genuinas favorecerán el desarrollo humano de las personas que las integran, generalmente miembros de las comunidades donde se ubican. Mediante su propia actividad económica pueden satisfacer necesidades de consumo de las comunidades con el empleo de recursos endógenos disponibles y con altos niveles de efectividad. Generalmente contribuyen al avance de la justicia social o equidad tanto en su interior como más allá de sus instalaciones. La consolidación y expansión de estas organizaciones en un territorio trae consigo el fortalecimiento de la institucionalidad local, no solo por la existencia de las redes y cadenas productivas que ellas generalmente integran, sino también mediante la externalización de las capacidades y actitudes desarrolladas por sus miembros a otras organizaciones locales.

Es importante notar que estas potencialidades de las cooperativas se derivan en esencia de su modelo de gestión democrática que les permite articular intereses individuales con colectivos (comunes al grupo de integrantes de la cooperativa) e incluso, aunque de forma menos axiomática, con los intereses sociales de las comunidades con las que más interactúan. Lograr que las cooperativas realmente cumplan este y el resto de los principios cooperativos es una tarea compleja y se obtienen mejores resultados cuando se cuenta con un ecosistema institucional adecuado para el desarrollo del cooperativismo (Piñeiro, 2017a). En casos como el de Cuba, donde existen políticas públicas que dan un trato preferencial a las cooperativas con relación a sus pares privadas, este ecosistema es aún más necesario para además evitar las falsas cooperativas.

La organización y práctica cotidiana al interior de estas organizaciones está marcada por valores y principios de autogestión, cooperación, equidad, justicia, solidaridad, responsabilidad hacia los demás, que mucho tienen que ver con la institucionalidad necesaria para el desarrollo local. Sin embargo, las cooperativas como empresas autónomas y colectivas responden fundamentalmente a los intereses de sus socios. De forma espontánea no van a responder necesariamente a intereses sociales más amplios, o al menos no podrán hacerlo de la forma más efectiva.

De ahí la relevancia de las cooperativas múltiples y aquellas que vía contratos de arrendamiento o licencias de operación establecen compromisos con representantes de intereses sociales. Pero ello no es suficiente. Para que estas cooperativas y sobre todo las que funcionen de forma más autónoma puedan realmente contribuir al desarrollo local se debe contar con espacios y procesos interinstitucionales que permitan ante

todo identificar o consensuar los intereses sociales, diseñar estrategias para lograrlos y controlar su implementación. Lo anterior debe incluir diagnósticos, estrategias y presupuestos participativos, espacios de coordinación de los gobiernos locales con todas las formas productivas en su territorio y variadas vías de intercooperación entre cooperativas. Solo de esta manera las cooperativas podrán realmente materializar a plenitud sus valores y principios cooperativos y en particular sus potencialidades para contribuir al desarrollo local.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (ACI) (1995): «Declaración sobre identidad y principios cooperativos», <<http://www.ica.coop>> [14/02/2016].
- BLEGER, I. (2005): «El enfoque de *stakeholders* para la alta dirección», ponencia en Congreso de la ADENAG, Buenos Aires, <[www.colicoop.com/pdf/Elenfoque.pdf](http://www.colicoop.com/pdf/Elenfoque.pdf)> [26/04/2016].
- BORZAGA, C. y L. MITTONE (1997): «The Multi-stakeholders versus the Nonprofit Organization», ISSAN Working Paper, University of Trento, Italy.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO LOCAL (CEDEL) *et al.* (2011): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*, Editorial Caminos, La Habana.
- ESPINA, M. (2010): *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*, Publicaciones Acuario, La Habana.
- GALTÉS, I. (2016): «Aportes para un rediseño de política salarial en el contexto de la actualización del modelo económico cubano», tesis doctoral, Universidad de La Habana.
- GARCÍA, M. (2009): «El desarrollo local», en VV.AA., *Las teorías acerca del subdesarrollo y desarrollo: una visión crítica*, Editorial Félix Varela, La Habana, pp. 48-59.
- LIMIA, M. (2008): «Lo local y lo comunitario en la construcción del socialismo en los inicios del siglo XXI en Cuba», *Cuba Socialista*, n.º 48, pp. 50-63.
- MARTÍNEZ, L. (2015): «Cooperativas, sistemas de pago, corrupción y sistema bancario en la mira de la reciente reunión del Consejo de Ministros», *Cubadebate*, 1 de junio, <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/06/01/cooperativas-sistemas-de-pago-corrupcion-y-sistema-bancario-en-la-mira-de-la-reciente-reunion-del-consejo-de-ministros/>> [02/12/2017].
- MÉNDEZ, E. y M. LLORET (2011): «Índice de Desarrollo Humano Territorial», en VV.AA., *Miradas a la Economía Cubana II*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 87-96.
- MINISTERIO DE LA CONSTRUCCIÓN (MICONS) (2017): «Documento presentado en reunión del ministro con las CNA de construcción el 16 de mayo de 2017» (inédito), La Habana.
- MORALES, M. (2006): «El desarrollo local sostenible», *Economía y Desarrollo*, vol. 140, n.º 2, julio-diciembre, pp. 60-71.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2009): *Resolución A/RES/64/136* de la Asamblea General de la ONU proclamando el 2012 como el «Año Internacional de Cooperativas», 18 de diciembre, <<http://social.un.org/coopsyear>> [14/02/2017].

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE COOPERATIVAS INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS (CICOPA) (2017): *Cooperatives and Employment: Second Global Reports*, <<https://www.cicopa.coop/publications/second-global-report-on-cooperatives-and-employment/>> [12/12/2017].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2002): *Recomendación n.º 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas*, aprobada en la reunión del 20 de junio de 2002, <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/>> [09/03/2018].
- PIÑEIRO, C. (2007): «Democracia laboral y conciencia colectiva: un estudio de cooperativas en Venezuela», *Temas*, n.º 50-51, abril-septiembre, pp. 99-108.
- PIÑEIRO, C. (2008): «Conciencia social y planificación democrática en las cooperativas venezolanas», *Temas*, n.º 54, abril-junio, pp. 14-24.
- PIÑEIRO, C. (2011a): «Empresas no estatales en la economía cubana. ¿Construyendo el socialismo?», *Temas*, n.º 67, julio-septiembre, pp. 68-77.
- PIÑEIRO, C. (2011b): «Prólogo», Camila Piñeiro (comp.), *Cooperativas y Socialismo: una mirada desde Cuba*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 7-30.
- PIÑEIRO, C. (2011c): «Empresas no estatales en la economía cubana: potencialidades, requerimientos y riesgos», *Universidad de La Habana*, n.º 272, julio, pp. 45-65.
- PIÑEIRO, C. (2012): «El papel de las cooperativas en el nuevo modelo económico cubano», en *Miradas a la Economía Cubana III*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 59-79.
- PIÑEIRO, C. (2014): «Cooperativas no agropecuarias en La Habana. Diagnóstico preliminar», en VV.AA., *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 291-334.
- PIÑEIRO, C. (2015a): «Nuevas cooperativas cubanas: logros y dificultades», en *Miradas a la Economía Cubana: análisis del sector no estatal*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 51-61.
- PIÑEIRO, C. (2015b): *Guía introductoria sobre cooperativismo para Cuba*, Editorial Caminos, La Habana.
- PIÑEIRO, C. (2017a): «Sistema de instituciones necesario para el desarrollo del cooperativismo en Cuba» (en publicación).
- PIÑEIRO, C. (2017b): «Desempeño socioeconómico de las cooperativas no agropecuarias a cuatro años de su creación» (en publicación).
- PIÑEIRO, C. y D. OJEDA (2017): «Cooperativas no agropecuarias: situación actual y medidas necesarias», *Miradas a la Economía Cubana. Un acercamiento a la «actualización» seis años después*, Editorial Caminos, La Habana, pp. 137-145.
- REGUEIRO ALE, V. (2017): «Contribución territorial al desarrollo local. Lo bueno, lo malo... y el control», *Granma*, <<http://www.granma.cu/economia-con-tinta/2017-02-24/lo-bueno-lo-malo-y-el-control-24-02-2017-00-02-26>> [17/04/2018].
- STIGLITZ, J. (2009): «Moving beyond Market Fundamentalism to a more Balanced Economy», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80, n.º 3, pp. 345-360.

## **Notas aclaratorias**

<sup>1</sup>En el Decreto-Ley 305, artículo 4, se recoge de la siguiente forma: «responsabilidad social, contribución al desarrollo planificado de la economía y al bienestar de sus socios y familias».

<sup>2</sup>Conferencia de Grisel Tristán, entonces funcionaria de la Comisión de Implementación encargada del experimento con las CNA, en el Primer Taller Nacional de Cooperativas No Agropecuarias organizado por el MINCIN, 13 de enero de 2016.

<sup>3</sup>Según un estudio realizado por Ileana Díaz en 2015, a partir de información del MTSS sobre las licencias otorgadas, las vigentes y las devueltas en todo el país, la tasa de fracaso es de 25 %, lo que es consistente con la experiencia internacional.

<sup>4</sup>Según Vladimir Regueiro Ale, director de Política de Ingresos del MFP, en declaraciones a *Granma*.

<sup>5</sup>El total de trabajadores en empresas estatales se obtuvo calculando el 35 % de los ocupados en el sector estatal, según sugiere Galtés (2016, p. 53).

<sup>6</sup>Talleres para Cooperativas No Agropecuarias municipales y provinciales organizados por la ANEC realizados en La Habana en 2014, 2015 y 2016.

<sup>7</sup>Las cooperativas de grado superior son las cooperativas formadas por cooperativas. En el Decreto-Ley 305 se definen las cooperativas de segundo grado y en su disposición final sexta se establece que se deberá pasar al reglamento para las cooperativas de segundo grado, pero esto nunca sucedió.

## **Conflictos de intereses**

La autora declara que no existen conflictos de intereses.