

# **LAS COOPERATIVAS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS**

**Por Mario César Elgue<sup>1</sup>**



---

<sup>1</sup> Fragmento del Libro del autor: Más allá de "lo económico" y "lo social". Ed. Corregidor, Bs. As., 2006.

## 1. Las cooperativas de obras y servicios públicos.

Como organizaciones “privadas” que son, las cooperativas de servicios públicos funcionan en los mismos mercados en que operan las otras empresas y enfrentan las mismas presiones competitivas, al menos por comparación. Por lo tanto, tienen que ser tan eficientes y rentables como las demás empresas privadas convencionales. Sin embargo, aunque haya algunas metodologías y técnicas gerenciales comunes a todo tipo de empresas, “la diferencia radica en los valores y propósitos hacia los que se dirigen esas metodologías” (Davis, 1999). Tienen una forma diferente de organización y de toma de decisiones y una forma particular de distribución de los resultados. Es decir, exponen diferencias significativas en su gestión, en la forma de relacionarse con sus miembros y en la función de servicios que maximizan.

La *diferencia cooperativa* aparece como una ventaja *competitiva*, uno de cuyos logros es la conformación de equipos de consejeros, funcionarios y empleados comprometidos con resultados tangibles e intangibles que son *apropiados* por todos los participantes.

La organización cooperativa, prioriza el buen servicio antes que el rendimiento del capital, estado así acorde con *consumidores globales* que exigen estructuras transparentes, democráticas y equitativas, guiadas estratégicamente por valores y principios

La actividad del Consejo de Administración y la delegación instrumental en los niveles gerenciales, abarca y resume todas las facultades de ejecución de la cooperativa. La asamblea de asociados, como instancia suprema, solo obra por sí misma en las decisiones y controles de mayor importancia, como la designación de los miembros que integran los órganos de fiscalización y administración, cuando controla la actuación de estos órganos, modifica el estatuto o resuelve disolver la cooperativa.

La definición de la ACI trasmite los rasgos diferenciales de la cooperativa. Es, al mismo tiempo, una “asociación autónoma de personas” y una “empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”. Como empresa (Gutemberg, 1992), la cooperativa tiene componentes que son comunes a todo tipo de empresas (capitalistas, públicas, cooperativas) y otros que se diferencian según el sistema y/o régimen en que se insertan: capitalista

liberal, capitalista reglamentado, socialismo estatal o socialismo de mercado.

### **a) Factores empresariales independientes del sistema económico**

Tres son los factores determinantes de la actividad empresarial que son independientes del orden económico y que deben darse en todo tipo de empresas, sean capitalistas, públicas, autogestionarias y/o cooperativas.

#### **\* El proceso de combinación de factores**

En todas ellas, se trata de conseguir la relación óptima de los factores de la producción con el fin de obtener un producto o un servicio. Ello se refleja en magnitudes técnicas por la productividad o el grado de utilidad conseguido por cada uno de los factores (equipos e instalaciones, mano de obra y materias primas). Aunque aquí la *dirección* que combina estos factores se ejerce de modo distinto según cada sistema económico.

#### **\* Racionalidad económica o principio de economicidad**

Se pretende obtener el máximo producto con determinados recursos (escasos) o conseguir un producto dado con los mínimos recursos posibles. Esto es así en todo tipo de empresas.

#### **\* Equilibrio financiero**

Junto al circuito de los bienes reales, en sus aspectos técnicos y económicos, hay una tercera evaluación que es la financiera: se refleja en magnitudes de pagos y cobros a las que debe hacer frente la empresa. En cualquier actividad empresarial y en cualquier sistema económico, debe darse el *equilibrio financiero*: una relación óptima entre los medios financieros y las necesidades financieras.

Como los tres factores son independientes del sistema económico, la cooperativa también los necesita. Y una dedicación especial merece el equilibrio financiero en la empresa cooperativa ya que, siendo idénticas las necesidades financieras a las de otro tipo de empresas, sus fuentes de financiación son más escasas.

### **b) Factores empresariales determinados por el sistema económico**

Quizás haya parecido extraña la afirmación de que el sistema económico no influye en el proceso combinatorio, en su economicidad y en el equilibrio financiero. Donde influye el sistema o régimen económico es en la

*configuración de los centros de poder y de decisión.* Y éste manejo del poder sí incide en los procesos productivos y de servicios.

La respuesta a estas dos cuestiones enmarca a cada empresa en un sistema económico o en su propia concepción empresaria. Estas cuestiones son: 1º) Quien tiene *el poder* en su doble sentido, de *autonomía* respecto a instancias exteriores y de *ejercicio del poder de decisión*; 2º) Como se motivan y se miden las decisiones económico-empresariales.

Las respuestas a estas temáticas vienen dadas y determinadas por el sistema económico correspondiente.

#### **\* Autonomía empresarial**

Es una de las características de la empresa cooperativa por la que el cooperativismo ha velado desde sus orígenes. A pesar de que se dio como reacción al capitalismo, el cooperativismo no buscó contemporáneamente su solución en el Estado (aunque éste interviene con sus políticas activas) o en la toma del poder político. La organización democrática cooperativa exige la autonomía, como también la solicita la empresa privada convencional.

#### **\* Autogestión**

El meollo de la empresa capitalista es el principio de decisión exclusiva y única de parte de los propietarios (por sí o a través de sus gerentes). En una economía centralmente planificada, el principio regulador es el principio de *órgano o dependencia*, ya que instancias supra-empresariales deciden para la empresa. La cooperativa, por el contrario, tiene en la autogestión de sus asociados una de las originalidades que establece una personalidad propia. Cada asociado tiene un voto, al margen del capital aportado y la distribución de los excedentes se efectúa en proporción a las operaciones realizadas.

#### **\* Distribución de resultados**

En las empresas capitalistas rige el objetivo del máximo lucro. Así se orienta el responsable de la empresa y el mercado asigna el derecho al beneficio. En una economía centralmente dirigida se pone en primer plano a la producción, que responde a un plan elaborado por órganos externos a la empresa.

En el régimen cooperativo la distribución de resultados asume la forma de una economía de prestación de servicios con la obtención (eventual) de

un excedente, como expresión cuantitativa del exceso de previsión en el cálculo de los costos y gastos.

Entonces, la cooperativa, junto a los factores comunes a otras empresas, presenta (como organización alternativa a las empresas capitalistas y públicas) las características siguientes: la autogestión, la economía de servicio con excedentes eventuales y la autonomía en la organización y en las decisiones.

## **2. Las cooperativas de obras y servicios públicos y el “valor percibido”.**

La cooperativa debe “ser” y también “parecer”. Es habitual que estas entidades concentren toda su energía en la provisión de un servicio eficiente, con poca recepción de las opiniones de los asociados-usuarios. Esta actitud -creer que basta con prestar un buen servicio, ya que éstos “hablan por sí solos”- suele generar divorcios pronunciados con los asociados.<sup>2</sup>

Aún con las injusticias originadas en la distribución desigual de la riqueza, la globalización tiende, en los servicios públicos, a generalizar el acceso a la información, a la tecnología y a la competitividad. Es por ello que hay que hacerse fuerte en la *diferencia cooperativa*, contrarrestando el *valor percibido*, esa “sensación” que siente gran parte de los vecinos: que la cooperativa es una empresa ajena y distante que -a veces- considera a sus asociados como meros clientes cautivos; que progresa y crece mientras ellos sufren el deterioro de su calidad de vida. No hay que quedarse en la reivindicación del origen innovador, épico y solidario de la etapa inaugural, aquello que “fuimos”, sino trabajar el perfil de lo que hoy “somos”; que podemos ser los mejores y más cercanos defensores del interés de los asociados-usuarios, fortaleciendo el sentido de pertenencia original de las cooperativas: estructuras participativas, funcionales a las nuevas

---

<sup>2</sup> Drucker (1989) menciona como un ejemplo a seguir el de una *cooperativa eléctrica* del noroeste del Pacífico (EEUU) que creó un Comité Ejecutivo por cada miembro del Consejo. Cada uno tiene asignado un trabajo específico: relaciones comunitarias, tarifas, personal, calidad, etc. Se definen los objetivos para el lapso de uno a tres años, y el trabajo que se deberá realizar para alcanzar esos objetivos. El Presidente revisa el trabajo de cada miembro y su rendimiento todos los años y el miembro cuyo desempeño no logró cumplirse en el año no puede presentarse para ser reelecto.

necesidades de una comunidad que no tiene otra forma democrática de satisfacerlas.<sup>3</sup>

La complejidad que trae aparejado el crecimiento (que dificulta el mantenimiento del contacto personalizado), se puede afrontar exitosamente con tecnologías como Intranet y la videoconferencia, entre otras, que ofrecen la alternativa de una info-comunicación interactiva, en tiempo real, que salva las barreras de la distancia y del elevado número de asociados.

## 2.1. Actividad principal y actividades “complementarias”.

Las cooperativas de obras y servicios públicas se han caracterizado por su multi-actividad. Por añadir a su actividad principal –la telefonía, la electricidad, el agua- otras iniciativas, generalmente denominadas “servicios sociales” -sepelios, ambulancia, viviendas, provisión de insumos varios, etc.-. Ahora bien, el achicamiento de los márgenes de rentabilidad de estas actividades principales, entre otras cosas por el retraso tarifarlo impuesto por las autoridades gubernamentales, debe llevar al desarrollo de nuevos servicios y el mejoramiento de los existentes. Para eso debe analizar concienzudamente la contribución económica y social (y no sólo la llamada contribución *marginal*) de cada uno de ellos, y la especificidad que demanda la “atención al cliente” cooperativo que, además, es titular de una “cuota-parte” de “su” empresa. Es probable, en este sentido, que algunas actividades complementarias pasen a tener el mismo peso que la otrora “principal” y que sustituyan total o parcialmente la pérdida de los ingresos de la misma. Esta tarea supone una adecuada capacitación y reentrenamiento permanentes, un cambio *actitudinal* de los Consejos de

---

<sup>3</sup> Durante 1998-99 el entonces Instituto Provincial de Acción Cooperativas (IPAC) de la Provincia de Bs. efectuó *diagnósticos asistidos* sobre el 20% de las cooperativas de obras y servicios públicos bonaerenses. Los profesionales especializados que lo realizaron, culminaron su labor sugiriendo propuestas de reconversión administrativa e institucional. En esos relevamientos, se constató un débil *sentido de pertenencia*, tanto de los funcionarios y de los empleados como de los asociados, los cuales apreciaban los servicios pero no tenían plena conciencia de ser parte de una entidad con acceso a derechos y obligaciones. Al mismo tiempo, se observó un “dualismo” exacerbado, en el cual los consejeros ocupaban la mayor parte de su tiempo en los temas “sociales” y comunitarios y los gerentes y asesores profesionales en los “empresarios”, acentuando en estos últimos criterios “eficientistas” de las empresas lucrativas.

Administración y de los funcionarios para garantizar tomas de decisiones acordes a las circunstancias.

## **2.2. La clave de las relaciones.**

Es central concebir a las cooperativas de servicios definidas por *relaciones* y no por *estructuras*. Esta visión, basada en relaciones, destaca la importancia de cuestiones tales como la *confianza* y la *agencia*: el grado de confianza de los asociados en la cooperativa y hasta que punto la cooperativa es eficaz y eficiente en actuar como agente de sus intereses. La relación con los asociados es diferente y más amplia que las que se establecen con inversores, debido a que los asociados son una fuente no sólo de capital y control, sino también de ventas y de uso de los servicios de la entidad.

Para tender un nexo entre lo económico y lo social, la gobernabilidad y el funcionamiento operativo, se pueden adoptar los conceptos de vinculación económica, transparencia y de planeamiento estratégico participativo (cognición).

### **2.2.1. Vinculación económica.**

Si se hace referencia a la vinculación, no es ocioso volver a pensar que la distribución de excedentes es, entre otras cosas, un dispositivo para asegurar que los asociados compartan el éxito económico de la cooperativa, al constituir una "devolución" en proporción a su operatoria. Este tipo de lazo, crea incentivos y recompensas que son un aspecto nada despreciable del vínculo.

Pero los vínculos no son sólo acerca de la orientación de los servicios o de la distribución de excedentes. Otras alternativas se relacionan con el hecho de que las acciones económicas de las cooperativas y de sus asociados podrían estar más coordinadas entre sí, proveyendo el tipo de servicio, producto o protección de mejor utilización. También pueden

promoverse nuevos servicios prestados por las federaciones a las cooperativas, que éstas trasladen a sus asociados.

En suma, parte de la *misión* debe consistir que las cooperativas vinculen sus economías a la economía y vida privada de sus asociados en la mayor cantidad de maneras posibles: a través de la distribución de excedentes (cuando ello sea posible y adquiera alguna magnitud), ofreciendo productos o servicios especiales que atienden necesidades o intereses específicos de los asociados; ofertando productos o servicios en un formato o ubicación que resulte conveniente para los asociados y/o desarrollando componentes no materiales (los llamados "bienes relacionales", del tipo de aquellos que exhiben el respeto por el equilibrio ambiental, orgánicos, o que fomenten mercados alternativos de *comercio justo*, acciones de contención educativa y sanitaria, entre otros, que podrían exhibirse a través de un Balance Social).

Se podría arriesgar la hipótesis que la cooperativa que no pueda incorporar un lazo con sus asociados en al menos una de estas formas - éxito operativo compartido, necesidades específicas satisfechas, ubicación o formato conveniente o calidad relacional- sufrirá las consecuencias de un conjunto de asociados con muy poco compromiso. No necesariamente fracasará o dejará de ser cooperativa, pero se acrecentará su vulnerabilidad, en particular ante cambios repentinos o ante crisis económicas o institucionales en las que sea irremplazable la presencia de los asociados. Y, precisamente, en el caso de las cooperativas de servicios, que han crecido y se han hecho más complejas, se encuentran dificultades adicionales para que estos vínculos se puedan mantener o percibir.

### **2.2.2. Transparencia.**

La transparencia es un factor crítico para la supervivencia de largo plazo de las cooperativas. Es muy fácil para los asociados comenzar a tomar a la cooperativa "como un hecho existente" y perder de vista donde estarían si la cooperativa no existiera. Cuanto más antigua es una cooperativa, es más fácil para sus asociados olvidarse para que fuera creada. La transparencia, como instancia organizativa o comunicacional, es esencial

para reproducir la lealtad y la “fidelización” cooperativa de generación en generación. Supone que los asociados sienten la pertenencia no sólo a su cooperativa sino también del sector o subsistema del que forman parte, de modo de poder internalizar lo que la organización hace por ellas. Se podría asegurar que esta confianza originada en la transparencia disminuye los costos de transacción, de monitoreo y agencia, reduciendo las barreras entre la empresa y sus asociados-clientes.

Cuanto más solicite a sus asociados -tiempo, lealtad, capital- más transparente debe ser la cooperativa para justificar el nivel de compromiso y no degenerar en una “caja negra”, inabordable para propios y extraños.

Allí donde la cooperativa posee muchas secciones (y cuando se otorgan subsidios cruzados), una estructura excesivamente centralizada puede alejar a los miembros o incrementar la indiferencia.

Tal vez viene al caso recordar que la cooperativa original de Rochdale fue un modelo de transparencia en muchos sentidos: contabilidad abierta a los asociados, presentación periódica de resultados en reuniones de socios, educación cooperativa, en administración en general y sobre aspectos macroeconómicos y macrosociales que posibilitaban discernir el rumbo del sector y el ser parte de un proyecto de sociedad.

### **2.2.3. Planificación estratégica participativa.**

Las cooperativas necesitan un “modelo cognitivo”, no solo como herramienta de planificación estratégica participativa sino también como instrumento de cohesión de sus miembros y de la cooperativa, cuando ambos están cambiando. No tener una identidad y un propósito común, compartido por todas las partes interesadas, es sumamente peligroso. La cooperativa puede terminar haciendo algo que los asociados y la comunidad en general no comprenden o no aceptan. Con este proceder, la lealtad de los miembros puede evaporarse en una noche. Que es y para qué es una cooperativa en particular, nunca debería darse por sobrentendido. Cada cooperativa tendrá que encontrar su propia combinación de prácticas de comunicación, de actividades educativas, de funciones de investigación, de unidades y políticas para apoyar los procesos cognitivos de la organización.

#### **2.2.4. El capital cooperativo.**

Una cooperativa que esta "vinculada", con transparencia, que es una organización pensante acerca de su futuro, tiene un valor agregado con relación a las empresas convencionales. De este modo, en lugar de ser vista como un tipo marginal de empresa con menor acceso al capital, adquiere una ventaja poderosa, a causa de esta integración flexible y dinámica con sus miembros que le permite generar el excedente para la capitalización. Se impone, entonces, abandonar prejuicios muy instalados: cuando escasea el capital lo que en realidad falta son los *vínculos económicos*, la *transparencia* o el *planeamiento estratégico participativo*. Al mismo tiempo, se debe innovar en mecanismos de financiamiento como los *fideicomisos* que permiten obtener recursos de menor costo, sin afectar la capacidad de endeudamiento ni comprometer su patrimonio.

#### **2.2.5. El involucramiento de los empleados.**

Como en cualquier organización, los empleados de las cooperativas deben estar satisfechos, bien capacitados y tener buenas condiciones de trabajo. Necesitan, además, ser una fuente constante de innovación, de nuevas ideas, proyectos y configuraciones. Para ello, las cooperativas deberían crear y/o institucionalizar *comités laborales*, a través de los cuales los mismos estén informados de las políticas que se adoptan y de su razón de ser, para que puedan opinar y formular propuestas para el mejor desenvolvimiento no ya de las relaciones obrero-patronales sino de los derechos y responsabilidades comunes que emergen de las cooperativas como empresas sociales participativas.

#### **2.2.6. Un nuevo tipo de liderazgo.**

Durante los últimos tiempos, las cooperativas se ocuparon especialmente de desarrollar la calidad de su gerencia. Hoy aparece con mayor intensidad la asignatura pendiente de construir liderazgos, que

pueden provenir de los líderes (dirigentes) electos o de los profesionales y técnicos en cargos contratados. En este punto, se debería volver a analizar (aun teniendo en cuenta las “amenazas” que podría significar y las contradicciones “doctrinarias” que podría implicar) la propuesta del proyecto de reforma de la ley cooperativa de 1994, que contemplaba la inclusión de no asociados en la administración de la entidad, para tener la opción de recurrir al concurso de administradores profesionales o expertos en la actividad propia del objeto social.

Este nuevo tipo de liderazgo debe girar en torno a la *motivación* de las personas, inyectando en ellas *inspiración y apoyo*, desarrollando una *visión compartida*. No es suficiente, en consecuencia, que los líderes piensen; deben lograr *organizaciones que piensen*, con un lenguaje y conceptos que describan *direcciones estratégicas* apropiadas a las fortalezas y oportunidades de las cooperativas.

### 3. Algunos comentarios.

En la cooperativa de provisión de obras y servicios públicos no sólo “se debe servir al cliente” sino que es deseable reconocerlo en su integridad. El cliente debe ser considerado, al mismo tiempo, asociado, consumidor y ciudadano e, incluso, empleado y empresario. En esta postura, no llama la atención que se procure “cooperativizar” a los gerentes y técnicos y “profesionalizar” (capacitar) a los consejeros. No basta con asumir que el cambio está en algunas técnicas de gestión similares a las lucrativas pero que cuidan los objetivos “cooperativos”. Las técnicas de gestión no son neutras: responden a una ideología, a un objetivo, a una intención, casi siempre implícita. Se fuerza, entonces, a encontrar otros instrumentos y procedimientos para atender a la particularidad cooperativa. Conceptos como los de productividad, eficiencia, competitividad no deben abordarse solamente desde la medición de los resultados convencionales sino insertarlos en los valores y principios. En la cooperativa, se aborda una tipología administrativa que no enfatiza el ejercicio excluyente de la autoridad sino el estímulo al compromiso y a la participación. Por ello, los valores y principios de la A. C .I. no colisionan con los valores de un

*management cooperativista*. Se enriquecen y constituyen un aporte valioso para el cumplimiento del *propósito cooperativo*, que es común a todo tipo de cooperativas.

En el marco lo antes expuesto, cobra relevancia la introducción de un diseño específico de *Índices de Responsabilidad Social Cooperativa* y de *Balance Social*, como así también de su apropiada implementación, comenzando con acciones concretas e Informes de Avance que reflejen los impactos que se vayan obteniendo, no sólo en la aplicación de los valores y principios sino también en los estándares que fijan las normativas internacionales en la materia, adaptadas a este tipo de cooperativas.

***(Elgue, Mario César, fragmento de Más allá de “lo económico” y “lo social”. Ed. Corregidor, Bs. As., 2006.)***