

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN EL MARCO DE LAS INICIATIVAS PÚBLICAS DE DESARROLLO RURAL. UN ANÁLISIS DEL CASO ESPAÑOL

por
INMACULADA BUENDÍA MARTÍNEZ*

1. EL DESARROLLO LOCAL: UNA NUEVA PERSPECTIVA AL ACTUAL ENTORNO

La globalización de la economía es, probablemente, el aspecto más repetido en los últimos tiempos como descriptor del actual entorno económico. Pero a pesar de su constante referencia, que está llegando a ser un tópico, su remisión resulta necesaria para enmarcar el ambiente externo de actuación de las organizaciones económicas.

Los cambios producidos desde hace dos décadas están generando un proceso de ajuste de las estructuras económicas y sociales con diferentes repercusiones sobre las áreas locales. En este sentido, el ámbito urbano se caracteriza por un elevado número de zonas deprimidas con un alto índice de desempleo, consecuencia principalmente de las crisis económicas de los años setenta y ochenta, que ha derivado en graves problemas de exclusión social¹.

Pero no sólo estos polos sufren la reestructuración. Las áreas rurales están sometidas a un proceso de desruralización entendido en una doble dimensión: la pérdida de importancia cuantitativa respec-

* Centre for Cooperatives Studies, University College Cork (Irlanda). La contribución de la autora ha sido financiada por el Subprograma General de Becas de Perfeccionamiento de Doctores en el extranjero de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo del Ministerio de Educación y Cultura de España.

¹ Jacques DEFOURNY, Louis FAVREAU, Jean-Louis LAVILLE. Introducción a un balance internacional. En: DEFOURNY, Jacques; FAVREAU, Louis; LAVILLE, Jean-Louis. *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional*. Valencia: CIRIEC-España, 1997, pp. 15-39, pp. 18-21.

to al ámbito urbano y los cambios en los contenidos de la propia definición de lo rural². En efecto, estas áreas están caracterizadas por una reducción de las actividades agrícolas con un fuerte descenso de las oportunidades de trabajo³ y de los ingresos agrarios; este último aspecto, a pesar del crecimiento de los apoyos públicos a la agricultura y del incremento de las subvenciones a la exportación que han exacerbado las tensiones comerciales en los mercados mundiales⁴.

Esta situación de ajuste de las economías rurales se ve agravada por la proliferación de las nuevas tecnologías y de la investigación agraria, que ha dado lugar a una revolución tanto en la transformación e industrialización de los bienes agrícolas, como en el control genético de las producciones, con el consiguiente aumento de la productividad⁵, tanto del factor tierra como del trabajo, reduciendo las necesidades de superficie cultivable y de mano de obra por unidad producida. Este aspecto se complementa con la modificación en los hábitos de los consumidores, que está conduciendo a un cambio de las actividades agrarias para adaptarse a las necesidades, cada vez mayores, de bienes procesados con una mayor valoración de la calidad, la producción artesanal y el origen ecológico⁶.

En este contexto, surge una nueva perspectiva que pretende dar solución a las anteriores problemáticas: el desarrollo local, entendido como un proceso de cambio y de mejora de las estructuras económicas en un territorio homogéneo por sus características culturales, sociales y económicas⁷.

² Benjamín GARCÍA SANZ. *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1997, p. 35.

³ En el caso español, en el período comprendido entre 1987-1995 se han reducido casi en medio millón el número de explotaciones, a una tasa media anual acumulativa del cuatro por ciento; este fenómeno ha ido en paralelo al descenso de empleo en la agricultura. Para un análisis en profundidad sobre la estructura de las explotaciones agrarias en España puede verse: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Hechos y cifras del sector agroalimentario 1998*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1998, pp. 22-31.

⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *What Future for Our Countryside?* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1993.

⁵ Paloma BEL DURÁN. *Las cooperativas agrarias en España. Análisis de los flujos financieros y de la concentración empresarial*. CIRIEC-España, Valencia, 1997, pp. 390-392.

⁶ Antonio LANGREO NAVARRO. Los nuevos parámetros del sistema alimentario europeo: tendencias de la industria alimentaria ante el mercado único. *Cooperación Agraria*, n.º 4, diciembre-enero, 1993, pp. 6-9.

⁷ EUROPEAN COMMUNITIES. *Opinion on Local Development Initiatives and Regional Policy. Official Journal of the European Communities (O.J.)*, n.º C 18 of 22 th January 1996, point 2.2.

Esta tendencia, basada en el concepto de desarrollo sostenible, toma en consideración no sólo los factores económicos, sino también los sociales y los ambientales⁸ del territorio. Ello da lugar a que dentro de la denominación de desarrollo local se encuadren acciones de carácter muy diferente: creación y/o desarrollo de empresas; generación de empleo para los jóvenes y/o grupos de marginados con una orientación social, y otras tratan de mantener el patrimonio histórico y cultural, así como proteger el medio ambiente⁹.

En cualquier caso, el desarrollo local de naturaleza endógena, como una estrategia para la acción¹⁰, tiene su razón de ser en las iniciativas de las comunidades locales, que permite la implicación en su propio devenir¹¹, permitiendo la integración de todos los agentes involucrados en el proceso con las iniciativas económicas y sociales desarrolladas¹².

2. LAS INICIATIVAS PÚBLICAS SOBRE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA

El declive de las actividades agrícolas tradicionales, el éxodo, con el consiguiente envejecimiento de la población, y las deficiencias de algunas infraestructuras y servicios básicos son los principales problemas a los que se enfrentan las zonas rurales en el ámbito de la Unión Europea que ha derivado en la necesidad de su protección por parte de las instancias públicas¹².

En efecto, después de dos décadas de aparente desinterés, el desarrollo rural pasó de ser un aspecto con poco peso a tener un conjunto de medidas y programas específicos. El punto de inflexión lo constituyeron tres documentos presentados por la Comisión de la entonces denominada Comunidad Económica Europea (CEE)¹³, que

⁸ Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide, 1999, pp. 45-46.

⁹ Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital. En: VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; GAROFOLI, Gioacchino. *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economista de Madrid, 1995, pp. 13-36, p. 35.

¹⁰ Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Desarrollo, redes...*, op. cit., p. 30.

¹¹ Paul PRÉVOST. *Entrepreneurship et Développement Local. Quand la Population se Prend en Main*. Québec: Les Éditions Transcontinental et Fondation de l'Entrepreneurship, 1993, p. 111

¹² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *The Future of Rural Society*. Brussels: Official Publications Office of the European Communities, 1988.

¹³ Los documentos presentados fueron: «Las orientaciones para la agricultura europea», «Las perspectivas de la Política Agraria Común» y «El futuro del mundo rural».

revelaban los desequilibrios productivos, ambientales y financieros provocados por la Política Agraria Común (PAC), así como el conjunto de posibles medidas a adoptar.

El enfoque estratégico defendido por la Comisión, basado en el desarrollo integrado, estuvo centrado en solucionar los problemas de diversificación de la economía rural. La consecuencia, la reforma de la Política Agraria Común (PAC) aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea en 1992, que integraba dos orientaciones aparentemente contrapuestas¹⁴: el equilibrio de los mercados a través de un control de la producción agraria, con una perspectiva empresarial de las explotaciones agrícolas que permitiera que los ingresos agrarios fueran la principal fuente de renta de la población rural, y el desarrollo y mantenimiento del medio ambiente, a través del impulso de diversas medidas que potenciaran las funciones sociales de la agricultura.

Pero el reconocimiento político en materia de desarrollo rural no se produce hasta el Tratado de Maastrich en 1993 y su posterior modificación por el Tratado de Amsterdam¹⁵, que encomiendan en su articulado a la Unión Europea «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales»¹⁶.

El resultado actual de esa evolución ha sido el diseño de una política de desarrollo rural que se conforma como el segundo pilar de la futura reforma de la Política Agraria Común (PAC), contenida en el paquete de medidas denominada «Agenda 2000»¹⁷. El nuevo enfoque estará dirigido a la búsqueda de un marco sostenible y coherente con una orientación integral y multisectorial del desarrollo ru-

Un análisis de cada uno de ellos y de su situación cronológica en el contexto de la Política Agraria Común puede verse en: Paloma BEL DURÁN. *Las cooperativas agrarias...*, *op. cit.*, pp. 393-422.

¹⁴ Luis ATIENZA SERNA. Agricultura, medio natural y desarrollo rural en España. *Boletín de Estudios Económicos*. v. XLVII, n. 145, abril 1992, ppp. 89-99, p. 93.

¹⁵ Ratificado por España mediante: ESPAÑA. INSTRUMENTO de Ratificación por parte de España del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997. *Boletín Oficial del Estado (B.O.E.)* del 7 de mayo de 1999.

¹⁶ COMUNIDADES EUROPEAS. Tratado de Amsterdam. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º. C 340, del 10 de noviembre de 1997, artículo 2, apartado 30, por el que se modifica el artículo 130 A.

¹⁷ El acuerdo global se produjo en el Consejo Europeo de la Unión Europea celebrado en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999.

ral sobre la base de tres objetivos¹⁸: 1) el fortalecimiento del sector agrícola y forestal; 2) el aumento de la competitividad de las zonas rurales, a través de la diversificación de las actividades económicas, y 3) la conservación del medio ambiente y del patrimonio rural europeo.

Uno de los instrumentos diseñados para fomentar el desarrollo rural en los países miembros de la Unión Europea ha sido la iniciativa LEADER¹⁹. Este programa comunitario se inició en 1991 para encontrar soluciones innovadoras que desempeñaran la función de modelo para todas las áreas rurales y que permitieran la máxima integración entre las diversas medidas sectoriales para el fomento del desarrollo rural diseñadas por la Administración comunitaria²⁰.

El éxito de la experiencia piloto dio lugar al LEADER II, a punto de finalizar, para asegurar la continuidad de aquellas iniciativas ejemplares. Pero esta segunda parte se diseñó con unos objetivos más amplios en referencia al fomento de actividades innovadoras y transferibles; al incremento de los intercambios de experiencias y conocimientos a través de una red europea de desarrollo rural, y al apoyo de proyectos de cooperación transnacional promocionados por los agentes locales²¹.

Los favorables resultados obtenidos ha derivado en la aprobación del proyecto LEADER+ para el período 2000-2006 con una contribución de 2.020 millones de euros, que serán financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección

¹⁸ DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE (DGVI). Berlin European Council: Agenda 2000, Conclusion of the Presidency. *Newsletter*, Special Edition, March 31, 1999.

DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA. Consejo de Agricultura: Acuerdo político sobre la reforma de la PAC. *Newsletter*, Edición especial del 11 de marzo de 1999, p. 11.

¹⁹ El nombre de esta iniciativa se deriva su denominación francesa Liason entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, que ha sido traducida al castellano como «Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural».

²⁰ COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural. Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.), n. C 73, del 19 de marzo de 1991.

²¹ COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros a presentar solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II). Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.), n. C 180, del 1 de julio de 1994.

Garantía²². Esta tercera etapa, que será de aplicación a todas las zonas rurales de la Unión Europea²³, pretende apoyar tres tipos de actividades: a) estrategias territoriales integradas de desarrollo rural de carácter piloto; b) cooperación entre las áreas rurales, tanto dentro de un Estado miembro como entre varios, y c) creación de redes entre las diferentes comunidades rurales²⁴.

A esta iniciativa de carácter general para toda la Unión Europea se añade, para el caso español, el Programa de Desarrollo Rural y Diversificación de Zonas Rurales (PRODER), para el período 1996-1999, cuyo ámbito de aplicación corresponde a las zonas Objetivo 1²⁵, que no están dentro de los programas de innovación rural de la iniciativa LEADER II²⁶, y cuya financiación corre a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), el Fondo

²² Esta asignación es consecuencia de la aprobación de dos recientes Reglamentos sobre la ayuda de la Unión Europea al desarrollo rural: COMUNIDADES EUROPEAS. REGLAMENTO (CE) n.º 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n. 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º L 214, del 13 de agosto de 1999.

COMUNIDADES EUROPEAS. REGLAMENTO (CE) n. 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º L 160, del 26 de junio de 1999.

²³ Esta resulta ser una característica esencial de la iniciativa, ya que la primera edición se aplicó a las regiones del Objetivo 1 y 5.b; ampliándose para las zonas Objetivo 6 en la segunda parte a raíz de la adhesión de Finlandia y Suecia a la Unión Europea en enero de 1995. Otra novedad del LEADER+ es que permitirá la posibilidad de cofinanciar proyectos conjuntos entre diferentes grupos de desarrollo, tanto de uno o de varios Estados miembros.

²⁴ COMISIÓN EUROPEA. La Comisión aprueba LEADER+, iniciativa comunitaria de desarrollo rural. *Documento* n.º IP/99/742, del 13 de octubre de 1999.

²⁵ Dentro de esta clasificación están diez Comunidades Autónomas: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia.

²⁶ Las actividades contempladas dentro de este programa, medida B, son: apoyo técnico al desarrollo rural; formación profesional; fomento del turismo rural; apoyo a las pequeñas empresas; aprovechamiento sobre el terreno y comercialización de productos agrícolas, forestales y de pesca locales, y conservación y mejora del medio ambiente y de la calidad de vida. La iniciativa LEADER II incluye otras tres medidas: A, de adquisición de competencias; C, de cooperación transnacional, y D, para la formación de una red europea de desarrollo rural.

de Desarrollo Regional (FEDER), las Administraciones nacionales y el sector privado²⁷.

La complementariedad de este programa²⁸ con la iniciativa LEADER pretende evitar desequilibrios en el desarrollo endógeno y sostenido de aquellas zonas rurales no beneficiadas por aquélla²⁹. Es decir, se pretende lograr una homogeneidad en la diversificación de la economía de las diversas regiones Objetivo 1 con un carácter eminentemente rural: la agricultura y la silvicultura constituyen la principal forma de utilización de la tierra, ocupando estas actividades un puesto importante en la formación de renta y empleo³⁰, estando el resto de los sectores económicos infradesarrollados³¹.

Por último, es necesario hacer notar que el reconocimiento de que la agricultura ha de ser uno de los pilares del desarrollo rural, pero no el único, dio lugar a que estos programas públicos integren un amplio conjunto de medidas, con gran énfasis en las actividades no agrarias en el medio rural, que están consolidando procesos emergentes de desarrollo³². Además, el hecho de que no se trate de un proceso mecánico que pueda dirigirse fácilmente a través de políticas y programas de carácter general³³ justificaría su dinámica a través de agentes colectivos.

En efecto, los grupos de acción local, como agentes responsables del diseño e implantación de diversos proyectos empresariales para sus áreas de actuación, intentan conseguir el crecimiento de cada comunidad en consonancia con sus propios objetivos y re-

²⁷ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales*. España. Madrid: Secretaría General de Agricultura y Alimentación, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996.

²⁸ Las medidas propuestas son similares a las contenidas en la Medida B del LEADER II, a saber: valorización del patrimonio rural y local; agroturismo; turismo local; fomento de pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios; servicios a las empresas en el medio rural; revalorización del potencial productivo agrario y forestal, y mejora de la extensión agraria y forestal.

²⁹ Nótese que las zonas de aplicación de la iniciativa LEADER son tres: Objetivo 1, 5.b, y 6.

³⁰ La agricultura representa en torno al 15 por ciento de puestos de trabajo en el sector privado.

³¹ COMUNIDADES EUROPEAS. *La situación de la agricultura en la Unión Europea: el informe de 1997*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998, p. 129.

³² MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Hechos y cifras...*, *op. cit.*, p. 75.

³³ Paul PRÉVOST. El desarrollo local y las cooperativas. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n. 37, segundo semestre, 1996, pp. 25-45, p. 31.

cursos. De esta forma el enfoque participativo y ascendente permite obtener una coordinación de las diferentes acciones realizadas en las áreas rurales para la consecución de sinergias de carácter positivo, lo que diferencia completamente este enfoque de la intervención sectorial tradicional³⁴. Es decir, la población es la responsable de la elaboración de los proyectos con base en sus prioridades que permite garantizar la complementariedad de las actividades realizadas en la zona.

3. LA SOCIEDAD COOPERATIVA: ELEMENTO DEL DESARROLLO RURAL

El fomento de la actividad económica de las comunidades mediante la creación de un tejido empresarial local representa uno de los objetivos prioritarios de cualquier política de desarrollo rural. En este contexto, y dentro del amplio abanico de fórmulas jurídicas que se pueden utilizar para lograr la reactivación de las áreas rurales, las sociedades cooperativas resultan un vehículo apropiado para asegurar un desarrollo integrado en el marco de la Unión Europea³⁵, que se deriva de su configuración como organización socio-económica de naturaleza democrática³⁶.

En primer lugar, la sociedad cooperativa se define como una empresa de empresarios, en la que éstos participan en el funcionamiento de aquélla. Es decir, los miembros participan en: la estructura financiera, la actividad productiva y en el proceso de toma de decisiones de la organización³⁷. Pero, además, la democracia, como criterio de toma de decisiones, permite que los agentes generadores de la riqueza, los socios, fijen y controlen los objetivos con base en su con-

³⁴ COMMISSION EUROPÉENNE. Les Initiatives Communautaires 2000-2006. *Document de Travail*, Mars, 1999.

³⁵ COMUNIDADES EUROPEAS. Resolución sobre las cooperativas y el movimiento cooperativo en la política de desarrollo. *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 309, del 5 de diciembre de 1988.

³⁶ Inmaculada BUENDÍA MARTÍNEZ; Jorge COQUE MARTÍNEZ; José Vidal GARCÍA ALONSO. Las sociedades cooperativas como fórmula de desarrollo local (urbano y rural) en el marco del comercio justo. En: AYALA CALVO, Juan Carlos. (Coord.). *La gestión de la diversidad*. Logroño: Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM), 1999, pp. 1417-1426, p. 1423.

³⁷ Carlos GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ. La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales). En: *En memoria de María Ángeles GIL LUEZAS*. Madrid: Alfa Centauro, 1991, pp. 195-216, p. 197.

dición de productores y/o consumidores de bienes y servicios³⁸. De este modo, la empresa cooperativa se constituye como un elemento de democratización económica y social, resultando este factor uno de los valores fundamentales del desarrollo local³⁹.

Por otro lado, la participación efectiva de los socios en los procesos reales va unida a la adscripción territorial de los mismos. Este hecho hace que individuos, en tanto que empresarios y ciudadanos, organizados en sociedades cooperativas sean capaces de mejorar su propio bienestar actuando directamente sobre los factores que pueden afectarles, lo que deriva en una fuerte interacción entre comunidad y empresa⁴⁰, reforzando el sentimiento de pertenencia al territorio. La importancia de esta identidad se convierte en uno de los factores de éxito de la creación de nuevas empresas, y por tanto del proceso de desarrollo, ya que permite reflejar las necesidades locales a través de la realización de una actividad económica, en muchos casos innovadora, utilizando para ello los recursos autóctonos⁴¹.

Pero, además, la adecuación de las sociedades cooperativas a los procesos de desarrollo rural se acentúa por el cumplimiento de dos principios específicos de este tipo de empresas: la intercooperación y el interés por la comunidad. El primero propugna la colaboración entre estas empresas para intentar mejorar su desarrollo y los intereses de sus socios al fomentar la formación de estructuras conjuntas en el ámbito local, regional, nacional e internacional⁴².

Esta promoción económica exclusiva inter-cooperativas se amplía al resto de estructuras y organizaciones participantes en los procesos de desarrollo rural a través del cumplimiento del principio cooperativo de interés por la comunidad. Esta regla de funcionamiento implica el reconocimiento explícito de las sociedades cooperativas como agentes del desarrollo sostenible al contribuir a la consecución de la

³⁸ Carlos GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ. Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, n.º 61, 1995, pp. 53-87.

³⁹ John FRIEDMANN. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell, 1992.

⁴⁰ Sergio ARZENI; Jean-Pierre PELLEGRIN. Entrepreneurship and Local Development. *The OECD Observer*, n.º. 204, February-March, 1997, p. 27-29.

⁴¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Fostering Entrepreneurship*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1998.

⁴² INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. *The International Co-operative Alliance Statement on the Co-operative Identity*. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom, 1995 (September, 20-22).

cohesión regional, al reforzar el interés por la colectividad y al fomentar formas de comportamiento democráticas⁴³ en el área en la que realizan su actividad empresarial.

Con todo, se puede concluir que el desarrollo cooperativo es una forma de desarrollo local⁴⁴, ya que éste último reposa sobre un proceso colectivo de naturaleza empresarial, participativo y endógeno que, aplicado por las sociedades cooperativas, moviliza a empresarios de una forma democrática, permitiéndoles ser sujetos de su propio crecimiento.

4. LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE DESARROLLO RURAL: EL PROGRAMA LEADER Y PRODER

La asociación y la cooperación entre los diferentes agentes, tanto públicos como privados, representa uno de los factores de éxito de las iniciativas económicas dentro de las estrategias locales⁴⁵. En efecto, la consecución de un desarrollo local amplio, coordinado e integrado, requiere de la participación de los diversos grupos económicos y sociales que conviven en la comunidad. De esta manera el asociacionismo se convierte en la base del proceso como una forma de concentración de individuos que se vinculan, desarrollan acuerdos y actúan en función de unos objetivos comunes⁴⁶.

La participación plena del conjunto de agentes en el desarrollo local es un objetivo extremadamente complicado de alcanzar, se puede decir incluso que es una utopía⁴⁷. El ámbito de actuación de las iniciativas locales es muy amplio, además del hecho de que las comunidades están formadas por diversos grupos sociales cuyos intereses, objetivos y recursos son diferentes. Por ello, la elección de la estructura que aglutine en igualdad de condiciones las distintas ópticas y planteamientos del sector empresarial, de las Administraciones públi-

⁴³ COMUNIDADES EUROPEAS. Resolución sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 246, del 14 de septiembre 1987, punto 8.

⁴⁴ Paul PRÉVOST. *El desarrollo local...*, *op. cit.*, p. 42.

⁴⁵ Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Política económica local*. Madrid: Pirámide, 1993, p. 212.

⁴⁶ Paul PRÉVOST. *Entrepreneurship et Développement Local...*, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION; EUROPEAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ON LOCAL DEVELOPMENT (AEIDL). *Local Project and Concepts for Local Initiatives*. Brussels: European Association for Information on Local Development (AEIDL), 1997.

cas y de la población local resulta ser un factor crítico cuya consecuencia será la mayor o menor involucración de los mismos en su propio proceso de desarrollo.

En este sentido, la sociedad cooperativa resulta ser una estructura organizativa válida en las diferentes iniciativas públicas de ámbito comunitario puestas en marcha. Por lo mismo, la participación de estas empresas participativas dentro de la dinámica del programa europeo LEADER y del español PRODER puede realizarse en tres niveles: 1) como agente de desarrollo; 2) como miembros de éste, y 3) como consecuencia deseable del proceso.

En el primer caso, la promoción económica de las áreas rurales sobre una base cooperativa, es decir, como grupo de acción local de las iniciativas públicas cuyo objetivo se sitúa en la implantación de proyectos empresariales dentro de su área de actuación, puede articularse a través de estructuras de primer y de segundo grado.

Pero la naturaleza colectiva de los agentes privados, públicos y comunitarios como miembros implicados en el desarrollo rural, junto con el carácter personalista de la sociedad cooperativa, no parece recomendar la utilización de la sociedad cooperativa de primer nivel para los grupos de acción local, aunque desde el punto de vista jurídico las distintas legislaciones en materia cooperativa, tanto la del Estado español como las de las Comunidades Autónomas españolas, prevén la posibilidad de que tanto las personas físicas como las jurídicas sean socios.

Con base en lo anterior, las estructuras de segundo nivel resultarían ser más adecuadas. Constituidas por, al menos, dos sociedades cooperativas⁴⁸, estas entidades son creadas por y para la cooperación de las organizaciones de primer nivel, aunque permiten la integración de otras personas jurídicas, públicas o privadas y empresarios individuales, hasta un máximo del 45 por ciento del total de los socios⁴⁹. La configuración de estas entidades como grupos de coordinación⁵⁰ permite la participación democrática de los diferentes agentes involucrados en el desarrollo rural, resultando ser una extensión lógica en la promoción de la actividad de las sociedades cooperativas de primer grado como socios empresariales.

⁴⁸ Excepto en la Comunidad Autónoma de Cataluña, que se requieren tres sociedades cooperativas como mínimo.

⁴⁹ ESPAÑA. LEY 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. *Boletín Oficial del Estado* (B.O.E.) del 17 de julio de 1999, artículo 77.1.

⁵⁰ Francisco VICENT CHULÍA. Mercado, principios cooperativos y reforma de la legislación cooperativa (estudio introductorio y de síntesis). *CIRIEC-España*, n.º 29, agosto, 1998, pp. 7-33, p. 14.

Pero la adecuación teórica de las sociedades cooperativas a los postulados del desarrollo rural y la dinámica de las iniciativas comunitarias analizadas anteriormente no parecen tener una correspondencia con la participación real de estas empresas en las iniciativas públicas de desarrollo rural en España, según lo contenido en la Tabla I.

TABLA 1
ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS DE LOS GRUPOS DE ACCIÓN LOCAL

ESTRUCTURAS	LEADER I	LEADER II	PRODER
• Asociación	17	53	76
• Corporación	1	–	1
• Federación	1	1	2
• Fundación	–	5	5
• Mancomunidad	1	4	4
• Sociedad anónima	2	11	–
• Otros	26	54	12 ⁵¹
Total	52	134⁵²	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información facilitada por el Observatorio Europeo LEADER, la Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER y EUROPEAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ON LOCAL DEVELOPMENT (AEIDL). *Directory of the 217 Local Action Groups*. Brussels: European Association for Information on Local Development (AEIDL), 1994.

Entre las causas que pueden explicar la no elección de la sociedad cooperativa para actuar como agente de desarrollo rural en los programas públicos LEADER y PRODER se pueden encontrar las siguientes:

- 1) La complejidad del sistema legislativo en materia de sociedades cooperativas, que actúa como un freno para adecuarse a las nuevas estrategias de desarrollo. En el momento actual, la coexistencia de nueve normas autonómicas y una general está

⁵¹ En este apartado se incluyen las tres oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura del Principado de Asturias y el Cabildo Insular en Canarias como gestores del PRODER en sus respectivas Comunidades Autónomas.

⁵² España tiene casi el 14 por ciento del total de los grupos de acción local y otros agentes colectivos que participan LEADER II; por otro lado, es también el primer beneficiario al recibir más de un 23 por ciento de la contribución comunitaria al programa.

provocando una gran confusión, lo que deriva en una falta de operatividad y flexibilidad, aspectos de vital importancia en la consecución de las acciones rurales dentro de las iniciativas públicas europeas. Pero además esta situación dará lugar a una progresiva desvirtuación de la esencia cooperativa, consecuencia de la mayor liberalidad del marco general, más cercano al modelo empresa lucrativa convencional, que ejercerá una fuerte influencia para que las organizaciones cooperativas se regulen según la ley general⁵³.

Es necesario señalar que esta situación se contrapone con las recomendaciones de la Unión Europea para la eliminación de los múltiples obstáculos legales que permitan la promoción y el desarrollo de las iniciativas de ámbito local, urbano y rural⁵⁴.

- 2) La ausencia de las denominadas cooperativas de desarrollo como agentes promotores, con gran implantación en algunos países europeos y en Canadá⁵⁵. Sin especificidad sectorial, su actividad se centra en el impulso y en la generación de proyectos empresariales cooperativos, con un especial énfasis en la creación de empleo y, por ende, en las sociedades cooperativas de trabajo asociado.
- 3) La diferente naturaleza de los objetivos de los agentes económicos, sociales y gubernamentales integrados en las estructuras para el fomento del desarrollo rural hace complicado la creación de una organización cooperativa de segundo grado para coordinar y realizar acciones integradas con una finalidad empresarial.

La naturaleza colectiva del desarrollo rural requiere de la mayor representación posible de cada uno de los agentes implantados en el área, como requisito esencial de éxito. Desde este punto de vista, la formación de los grupos de acción local requiere de la participación

⁵³ Francisco VICENT CHULÍA. *Mercado, principios cooperativos...*, op. cit., p. 17.

⁵⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COMMUNICATION from the Commission to the Council and the European Parliament «A European Strategy for Encouraging Local Development and Employment Initiatives». *Document*, n.º COM(95) 273 final, 1995, 16 p.

⁵⁵ Para un análisis más específico puede verse: Bob BRISCOE, Olive McCARTHY, Michael WARD. *Serving the Periphery: Community Co-operatives in Western Ireland. Review of International Cooperation*, v. 92, n. 1, August, 1999, pp. 7-13.

Jean-Pierre. GIRARD. *Connaissance de l'Économie Coopérative Québécoise. Chaire de Coopération Guy-Bernier, Université du Québec à Montréal (UQAM), Cahier de Recherche*, n.º 0995, 3e Trimestre, 1995, 94 p., pp. 43-44.

de las sociedades cooperativas debido a su particular vinculación al tejido económico y social local⁵⁶. En este sentido, parece lógico pensar que sean las tipificadas como agrarias y de crédito (cajas rurales) las que tengan una mayor contribución a las estructuras de desarrollo como miembros empresariales.

La constatación empírica de este aspecto resulta complicada debido a la ausencia de datos públicos, aunque los resultados de un reciente estudio realizado por la Unidad Española del Observatorio Europeo LEADER⁵⁷ ha concluido con un 4,7 por ciento el número medio de sociedades cooperativas socias de los grupos de acción local dentro del Programa LEADER II, que traducido a cifras absolutas supone un total de 262 organizaciones cooperativas miembros sobre un total de 5.525 miembros de los grupos que operan en el territorio español⁵⁸.

Por último, en lo que respecta a la participación de las sociedades cooperativas como beneficiarios del Programa LEADER, ésta se puede producir sobre unidades activas o, por el contrario, puede dar lugar a la creación de nuevas empresas como consecuencias deseables de la actividad de los grupos de acción local.

La información disponible, en el primer caso, establece el mayor número de agentes promotores de proyectos a las sociedades cooperativas agrarias, seguidas por las forestales y las textiles. Esta participación tiene su correspondencia con el tipo de medida dentro de la cual se solicita el apoyo financiero del Programa, siendo la submedida «aprovechamiento sobre el terreno y comercialización de productos agrícolas, forestales y de pesca locales», junto con la dedicada «pequeñas y medianas empresas, artesanía y servicios», las que han ostentado un mayor número de solicitudes con un 63, y un 18 por ciento, respectivamente⁵⁹.

Por último, en el segundo caso, la adopción de la fórmula cooperativa para las nuevas empresas creadas resultaría ser la expresión más pura de la existencia de emprendedores que asuman la transformación de la economía rural. Pero la constitución de esta organiza-

⁵⁶ COMUNIDADES EUROPEAS. Resolución sobre la contribución de las cooperativas..., *op. cit.*, punto A.

⁵⁷ El estudio ha sido realizado sobre una muestra de 117 grupos de los 135 que participan en la segunda parte de la iniciativa durante la primavera y verano de 1998.

⁵⁸ Javier URBIOLA GÓMEZ-ESCOLAR, Luis Angel COLLADO CUETO. *Asociacionismo y cooperativismo en la iniciativa comunitaria LEADER II*. Ponencia presentada a las Jornadas Técnicas sobre Cooperativismo y Desarrollo Local, Madrid, España (28 y 29 de octubre de 1999).

⁵⁹ *Ibíd.*

ción socioeconómica requiere de un ambiente cultural propicio para ello, siendo las áreas con gran tradición cooperativa y/o aquellos grupos de acción local con agentes cooperativos los más favorables para el fomento de esta estructura empresarial como resultado de las iniciativas públicas. Este punto es de difícil confrontación debido a la inexistencia de datos públicos, aunque se puede inferir un número mínimo de sociedades cooperativas generadas. Las causas podrían ser las mismas que justificarían la inexistencia de esta fórmula para los grupos de acción local, es decir, la complejidad legislativa y la ausencia de su promoción específica.

5. CONCLUSIONES

El territorio como eje de las actuales políticas de desarrollo, junto con la dispersión de la población en las áreas rurales, están dando lugar a la aparición de estructuras asociativas para intentar dar soluciones a los problemas específicos de cada zona. En este contexto, la configuración de la sociedad cooperativa como una estructura colectiva de naturaleza empresarial y democrática permite su adecuación como elemento de los procesos de desarrollo rurales, y por ende a las iniciativas comunitarias de la Unión Europea.

Diversos problemas de índole jurídico de estas organizaciones participativas, junto con la dispersidad de objetivos no estrictamente económicos, hace que su participación práctica en los programas públicos no sea significativa, a pesar de que se constituye como un agente esencial de integración y de vertebración de los procesos de crecimiento económico de las áreas rurales.

La continuidad de las iniciativas públicas basadas en proyectos colectivos de naturaleza participativa que emergen de las comunidades rurales han de evolucionar hacia la mejora y experimentación de nuevos vínculos y relaciones con el objetivo de solventar las dificultades de sus áreas de influencia, asegurando su viabilidad económica y social. Desde este punto de vista, y sobre la base de la internalización de los postulados del desarrollo rural en la dinámica de funcionamiento de las sociedades cooperativas, permite sugerir un desarrollo paralelo en las nuevas iniciativas públicas que se pondrán en marcha en el próximo milenio.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARZENI, Sergio; PELLEGRIN, Jean-Pierre. Entrepreneurship and Local Development. *The OECD Observer*, n.º 204, February-March, 1997, pp. 27-29.
- ATIENZA SERNA, Luis. Agricultura, medio natural y desarrollo rural en España. *Boletín de Estudios Económicos*. v. XLVII, n.º 145, abril, 1992, pp. 89-99.
- BEL DURÁN, Paloma. *Las cooperativas agrarias en España. Análisis de los flujos financieros y de la concentración empresarial*. CIRIEC-España, Valencia, 1997.
- BRISCOE, Bob; McCARTHY, Olive; WARD, Michael. Serving the Periphery: Community Co-operatives in Western Ireland. *Review of International Co-operation*, v. 92, n.º 1, August, 1999, pp. 7-13.
- BUENDÍA MARTÍNEZ, Inmaculada; COQUE MARTÍNEZ, Jorge; GARCÍA ALONSO, José Vidal. Las sociedades cooperativas como fórmula de desarrollo local (urbano y rural) en el marco del comercio justo. En: AYALA CALVO, Juan Carlos. (Coord). *La gestión de la diversidad*. Logroño: Asociación Europea de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM), 1999, pp. 1417-1426.
- COMISIÓN EUROPEA. La Comisión aprueba LEADER+, iniciativa comunitaria de desarrollo rural. *Documento* n.º IP/99/742, 13 de octubre de 1999.
- COMMISSION EUROPÉENNE. Les Initiatives Communautaires 2000-2006. *Document de Travail*, Mars, 1999.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COMMUNICATION from the Commission to the Council and the European Parliament «A European Strategy for Encouraging Local Development and Employment Initiatives». *Document*, n.º COM(95) 273 final, 1995, 16 p.
- *The Future of Rural Society*. Brussels: Official Publications Office of the European Communities, 1988.
- COMUNIDADES EUROPEAS. REGLAMENTO (CE) n.º 1750/1999 de la Comisión, de 23 de julio de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º L 214, del 13 de agosto de 1999.
- REGLAMENTO (CE) n.º 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º L 160, del 26 de junio de 1999.
- *La situación de la agricultura en la Unión Europea: el informe de 1997*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficial de las Comunidades Europeas, 1998.
- Tratado de Amsterdam. *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 340, del 10 de noviembre de 1997.

- Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros a presentar solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER II). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 180, del 1 de julio de 1994.
 - Resolución sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional. *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 61/231, del 28 de febrero de 1994.
 - Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las directrices de subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas en el marco de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 73, del 19 de marzo de 1991.
 - Resolución sobre las cooperativas y el movimiento cooperativo en la política de desarrollo. *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 309, del 5 de diciembre de 1988.
 - Resolución sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo regional. *Diario Oficial de las Comunidad Europeas (D.O.C.E.)*, n.º C 246, del 14 de septiembre 1987.
- DEFOURNY, Jacques; FAVREAU, Louis; LAVILLE, Jean-Louis. Introducción a un balance internacional. En: DEFOURNY, Jacques; FAVREAU, Louis; LAVILLE, Jean-Louis. *Inserción y nueva economía social. Un balance internacional*. Valencia: CIRIEC-España, 1997, pp. 15-39.
- DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA. Consejo de Agricultura: Acuerdo político sobre la reforma de la PAC. *Newsletter*, Edición especial del 11 de marzo de 1999, p. 11.
- DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE (DGVI). Berlin European Council: Agenda 2000, Conclusion of the Presidency. *Newsletter*, Special Edition, March 31, 1999.
- ESPAÑA. LEY 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. *Boletín Oficial del Estado (B.O.E.)* del 17 de julio de 1999.
- INSTRUMENTO de Ratificación por parte de España del Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amstermam el 2 de octubre de 1997. *Boletín Oficial del Estado (B.O.E.)* del 7 de mayo de 1999.
- EUROPEAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ON LOCAL DEVELOPMENT (AEIDL). *Directory of the 217 Local Action Groups*. Brussels: European Association for Information on Local Development (AEIDL), 1994.
- EUROPEAN COMMISSION; EUROPEAN ASSOCIATION FOR INFORMATION ON LOCAL DEVELOPMENT (AEIDL). *Local Project and Concepts for Local Initiatives*. Brussels: European Association for Information on Local Development (AEIDL), 1997.
- EUROPEAN COMMUNITIES. Opinion on Local Development Initiatives and Regional Policy. *Official Journal of the European Communities (O.J.)*, n.º C 18 of 22 th January 1996.

- FRIEDMANN, John.° *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Oxford: Blackwell, 1992.
- GARCÍA SANZ, Benjamín. *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1997.
- GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Carlos. Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995: especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España. *Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO)*, n.° 61, 1995, pp. 53-87.
- La economía social o la economía de las empresas de participación (las sociedades cooperativas y laborales). En: *En memoria de María Ángeles GIL LUEZAS*. Madrid: Alfa Centauro, 1991, pp. 195-216.
- GIRARD, Jean-Pierre. *Connaissance de l'Économie Coopérative Québécoise*. Chaire de Coopération Guy-Bernier, Université du Québec à Montréal (UQAM), *Cahier de Recherche*, n.° 0995, 3e Trimestre, 1995, 94 p.
- INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE. *The International Co-operative Alliance Statement on the Co-operative Identity*. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom, 1995 (September, 20-22).
- LANGREO NAVARRO, Antonio. Los nuevos parámetros del sistema alimentario europeo: tendencias de la industria alimentaria ante el mercado único. *Cooperación Agraria*, n.° 4, diciembre-enero, 1993, pp. 6-9.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Hechos y cifras del sector agroalimentario 1998*. Madrid: Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1998.
- *Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales*. España. Madrid: Secretaría General de Agricultura y Alimentación, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Fostering Entrepreneurship*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1998.
- *What Future for Our Countryside?* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 1993.
- PRÉVOST, Paul. El desarrollo local y las cooperativas. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n.° 37, segundo semestre, 1996, pp. 25-45.
- *Entrepreneurship et Développement Local*. Quand la Population se Prend en Main. Québec: Les Éditions Transcontinental et Fondation de l'Entrepreneurship, 1993.
- URBIOLA GOMEZ-ESCOLAR, Javier; COLLADO CUETO, Luis Angel. *Asociacionismo y cooperativismo en la iniciativa comunitaria LEADER II*. Ponencia presentada a las Jornadas Técnicas sobre Cooperativismo y Desarrollo Local, Madrid, España (28 y 29 de octubre de 1999).
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Pirámide, 1999.
- Desarrollo económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital. En: VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio; GAROFOLI, Gioacchino. *De-*

sarrollo económico local en Europa. Madrid: Colegio de Economista de Madrid, 1995, pp. 13-36.

— *Política económica local*. Madrid: Pirámide, 1993.

VICENT CHULÍA, Francisco. Mercado, principios cooperativos y reforma de la legislación cooperativa (estudio introductorio y de síntesis). *CIRIEC-España*, n.º 29, agosto 1998, pp. 7-33.