

# COLABORACIÓN PÚBLICO- COOPERATIVA: LA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS BAJO LA FORMA COOPERATIVA EN CANADÁ<sup>1</sup>

POR

MARTINE VEZINA\* y JEAN-PIERRE GIRARD\*

## RESUMEN

Al igual que en otros países, los servicios públicos canadienses han sufrido fuertes transformaciones en los últimos años. La voluntad de economizar y de aumentar su eficiencia y su eficacia, como causas originales, derivó que diferentes niveles gubernamentales así como ciertos organismos para-públicos hayan experimentado algunas formas de transferencia en la provisión de los servicios públicos. Dentro de la gran variedad de opciones posibles, la organización bajo la forma cooperativa constituye, aunque modestamente, una de ellas.

Con base en este marco se encuadra el presente trabajo, que en su primera parte hace una revisión de diversos trabajos alrededor de la idoneidad y el potencial de la opción cooperativa en la prestación de los servicios públicos, dado que el interés general constituye una preocupación. En la segunda parte, los autores presentan cuatro casos de cooperativas que, en diferentes grados, están o han estado asociados a este tipo de colaboración con el sector público. El enfoque comparado entre dos casos de éxito y dos de fracaso tiene como ventaja poner de manifiesto los factores positivos y negativos del modelo de organización cooperativa en el contexto de provisión de servicios públicos. En conclusión, los autores señalan algunas indicaciones estratégicas futuras concernientes al papel potencial de las cooperativas en este tipo de servicios. Por otra parte, también se indica que la participación de la organización cooperativa en los servicios tradicionalmente ofertados por el sector público reposa sobre una reforma del Estado para poder realizar una colaboración de mercado y de la sociedad civil.

---

\* Profesora Adjunta. HEC Montreal.

\* Profesor Asociado. Université de Québec á Montreal (UQAM).

<sup>1</sup> Este texto se apoya en diferentes trabajos que han sido dirigidos por los autores desde hace algunos años, así como en informes sobre estancias realizadas por tres estudiantes franceses durante el año 2001.

## **RÉSUMÉ**

À l'exemple de plusieurs pays, les services publics canadiens ont, au cours des dernières années, connu des transformations profondes. Mus, à l'origine, par une volonté d'économiser et d'accroître l'efficacité et l'efficacité des services, les différents paliers de gouvernements ainsi que certains organismes para-publics ont expérimenté divers modes de transfert ou d'impartition de services. Une grande variété d'options de transferts sont envisageables, l'organisation sous forme de coopérative constituant, bien que modestement, une de celles-ci. La première partie du texte est l'occasion de passer en revue la contribution de divers travaux dans la réflexion entourant la problématique de la pertinence et du potentiel de l'option coopérative dans la prestation de services publics lorsque l'intérêt général constitue une préoccupation. Dans la seconde partie, les auteurs présentent quatre cas de coopératives qui, à des degrés divers, sont ou ont été associées à ce type de partenariat avec le secteur public. Deux cas exposent des réussites et deux autres, des échecs. Cette approche comparée a l'avantage de permettre de mettre au jour des facteurs favorables et défavorables au modèle d'organisation coopératif dans un tel contexte d'impartition de services publics. En conclusion, les auteurs soulignent quelques enjeux stratégiques futurs concernant le rôle potentiel des coopératives dans ce type de services. Ils indiquent en outre que l'enjeu de la prise en charge par l'organisation coopérative de services traditionnellement offerts par le secteur public repose sur une réforme de l'État visant à en faire un partenaire du marché et de la société civile.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial, en lo que se ha venido en denominar los treinta gloriosos (1945-1975), se ha asistido en Canadá, a semejanza de lo ocurrido en otras partes del mundo, a un despliegue espectacular de los servicios públicos y para-públicos tanto en el ámbito federal, provincial y municipal. El sistema público, tanto mediante la oferta directa por los ministerios gubernamentales como por la creación de sociedades estatales, extendió sus actividades a multitud de sectores de la sociedad. Sin embargo, alrededor de los años ochenta, el sistema de prestación de servicios es cada vez más cuestionado. Bajo los imperativos del endeudamiento y del aumento de la eficacia y de la eficiencia, emerge una voluntad de frenar la expansión de los servicios ofrecidos por el Estado hacia un proceso de reducción. Esta limitación en la implicación del Estado en la prestación directa de los servicios se ejerce principalmente por la transferencia hacia organizaciones externas con diferentes ritmos e intensidad, según el nivel gubernamental.

En este contexto de reducción de tamaño del aparato del Estado los autores plantean experiencias de transferencias de servicios gubernamentales hacia organizaciones cooperativas. Los cuatro casos que se discuten se han desarrollado en dos niveles gubernamentales, mostrando dos experiencias de éxito y dos de fracaso. En este sentido, es necesario tomarlas simplemente como una fuente de reflexión sobre la problemática tratada en el artículo.

## 2. UNA ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN PÚBLICO-COOPERATIVA: LA SUBCONTRATACIÓN

En el contexto actual de remisión a la cuestión del Estado providencia y de formulación de un nuevo papel para los poderes públicos (LÉVESQUE, 2002), la problemática de la cooperación entre las organizaciones públicas y cooperativas está de actualidad. En este sentido, la cuestión de las nuevas formas de cooperación entre empresas incluye desde hace algunos años al sector privado. Cooperación, alianza, acuerdo, coalición, consorcio, red, etcétera, son ahora parte integrante del vocabulario y de las formas de desarrollo del empresariado capitalista. En el congreso de CIRIEC-Internacional que tuvo lugar en Montreal en el año 2000 se subrayó la imposición y el potencial de este modelo de desarrollo en el seno de la economía social, en particular las nuevas formas de colaboración entre ésta y la economía pública (LÉVESQUE, MALO y TREMBLAY, 2001).

El presente estudio tiende a explorar empíricamente una forma específica de colaboración público-cooperativa, bajo la subcontratación de servicios públicos bajo la forma cooperativa, constituyendo una de las estrategias posibles de colaboración Estado-cooperativas (VÉZINA y BERNIER, 2001). Sin remontarse hasta la consigna de POISSON y GIDE<sup>2</sup> que establecía la necesidad de cooperativizar los servicios públicos, las reflexiones han sido múltiples, reteniendo tres: LAVERGNE (1955), LAMBERT (1964) y MORIN (1980).

El primer autor desarrolla el concepto de «administración cooperativa»<sup>3</sup> que abre las puertas del derecho público a esta forma de organización. Para LAVERGNE, en un principio la creación total o parcial de estas administraciones es una decisión de los poderes públicos, distinguiendo dos tipos de ejemplos. Por un lado, el Estado puede conceder a una tercera parte, la cooperativa, la gestión y el desarrollo de una riqueza natural. Por otro, en un modelo bipartito, la «administración cooperativa» puede asociar al Estado como so-

<sup>2</sup> Citado por LAMBERT (1964), p. 347.

<sup>3</sup> La denominación francófona es «régie cooperative».

cio. En cualquier caso, debe existir, según este autor, una clara separación entre las finanzas de la cooperativa y el presupuesto de los poderes públicos.

De esta forma, la administración cooperativa se constituye como una corporación autónoma que juega con sus beneficios pero que también asume en contrapartida sus pérdidas. En este sentido, ésta debe igualmente beneficiarse de una independencia administrativa, comercial e industrial total del Estado. LAVERGNE prevé que los usuarios o consumidores de los servicios no pueden convertirse en «accionistas» y que se debe respetar el principio cooperativo de puerta abierta. En este último caso, ninguna discriminación a la entrada ni limitación del número de socios deberán ser toleradas.

Por otro lado, estas administraciones deberán desarrollar una política de fijación de precios que reflejen su especificidad organizativa. Es decir, deben conseguir beneficios sobre la base de sus necesidades de reinversión y repartir el retorno según las compras realizadas. En este último caso, por razones prácticas, la cooperativa habrá de primar la reducción del precio de los productos más que remunerar a los usuarios más antiguos. Por último, señalar la sensibilidad de este autor por los aspectos de condiciones de trabajo o las relaciones con el empleo, expresada en 1955, el deseo de que la gestión de estas administraciones cooperativas incorporaran a representantes de los trabajadores.

LAMBERT (1964), tomando como ejemplo las numerosas asociaciones comunales de su país de origen, Bélgica, que asociada a las cooperativas, retoma la idea general de LAVERGNE que él traduce alrededor del concepto de «cooperativa pública» dado que la expresión de «administración cooperativa» tiene como inconveniente dar un sentido diferente al usado derivado del uso de la palabra «administración».

La utilización de la cooperativa pública se inscribe, ante todo, en una voluntad de descentralizar los poderes públicos. Las normas de creación y de funcionamiento de este tipo de organización enunciadas por LAMBERT difieren de las establecidas por LAVERGNE. Así, la cooperativa pública deberá ante todo reagrupar los poderes públicos aunque aprovechando la ocasión para integrar sus particularidades a título individual. Con relación a los poderes públicos, LAMBERT reconoce que la cooperativa pública puede igualmente asociar tanto a cooperativas privadas como a organizaciones sindicales.

Otro elemento de distinción entre los dos modelos organizativos estriba en la independencia con relación al Estado. En efecto, la cooperativa pública de LAMBERT tiene una alta autonomía, pero hasta ciertos límites, dado que ofrece un servicio público y una autonomía

total podría contrarrestar la acción general del Estado, suscitar el desorden y el despilfarro (LAMBERT, 1964: 343). La mayoría de los administradores deberán ser elegidos por la Asamblea General más que ser designados por terceras partes. En definitiva, LAMBERT defiende que las cooperativas privadas apoyen y promuevan el desarrollo de este tipo de cooperativa pública.

En tercer y último lugar, observando la multiplicación de las sociedades estatales que ha caracterizado la provincia de Québec (Canadá) en los años 1960, pero sobre todo en la década de los setenta, y la escalada de costes de explotación consiguientes, FERNAND MORIN (1980) sostiene por su parte que, si este modelo estatal es algunas veces pertinente, que habría privilegiado, en ciertas situaciones, la administración cooperativa. Esta fórmula permitiría, según este profesor de Derecho, de socializar en ciertos medios y circunstancias sin necesidad de nacionalizar (MORIN, 1980: 43).

Retomando los aspectos esenciales del pensamiento de LAVERGNE y en combinación de la noción de devolución desinteresada de activo neto, MORIN establece cuatro ejemplos donde la administración cooperativa habría de estar en ventaja sobre una estructura parapública o una sociedad estatal: 1) la adquisición y la explotación por el Estado de un gran grupo siderúrgico; 2) la creación de un régimen complementario de renta elaborada en el cuadro de la negociación colectiva, una cooperativa pública que integre tanto a los sindicatos acreditados como a los empleadores; 3) la puesta en marcha de una cooperativa para generar una póliza contra los incendios<sup>4</sup> y de responsabilidad, y 4) la reagrupación de establecimientos de salud y educación para dotarse de servicios comunes y, de esta forma, reducir sus costes de operación: mantenimiento de inmuebles, aprovisionamiento, servicio de seguridad (MORIN, 1980: 43). Según este autor, dado que la empresa es de interés público, el Estado estará legitimado para apoyar sus proyectos mediante una participación para su constitución mediante la concesión de un préstamo, la aportación financiera en capital o por la concesión de un privilegio de explotación.

En los últimos años, el reconocimiento de las cooperativas en la prestación de servicios públicos se encuentra entre las prioridades del movimiento cooperativo canadiense bajo la forma de un proyecto pancanadiense con el objetivo de sensibilizar a las Administraciones públicas, tanto de nivel municipal, provincial y federal, del potencial cooperativo en la prestación de servicios públicos. Reunidos varios investigadores, funcionarios y responsables cooperativos alrededor de

---

<sup>4</sup> El autor ignora que existe en este momento en Québec lsd mutuas que incluyen entre sus riesgos los incendios (St-PIERRE, 1997).

doce mesas de discusión (una por provincia y dos temáticas), el proyecto Alternativa Cooperativa para Servicios Públicos<sup>5</sup> ha permitido un intercambio sobre las diferentes posturas en la prestación de servicios públicos. Su desarrollo ha dado lugar a un conjunto de recomendaciones con el objetivo de acercar a los dos actores principales: el Estado y el movimiento cooperativo, aunque han sido pocos gestos concretos los que se han producido hasta el momento actual (RESTAKIS y LANDQUIST, 2001).

Así, por ejemplo, desde 1996, el Gobierno federal tiene una política de servicios públicos desarrollada por los funcionarios. Adoptada en un contexto donde este nivel gubernamental está comprometido en múltiples procesos de subcontratación de sus actividades, esta política tiene como objetivo establecer reglas claras para permitir a ciertos de sus funcionarios crear su propia empresa ofreciendo su experiencia, sobre una base externa y diferentes grupos como ministerios y población, en general. Se podría afirmar que la formulación de esta política tiende a abrir la puerta a proyectos de creación de cooperativa de trabajadores accionistas<sup>6</sup>.

A pesar de sus posibilidades, los resultados de su adopción después de seis años son bastantes negativos. Bajo los centenares de servicios públicos que han sido privatizados por parte del Gobierno federal a lo largo y ancho del país, la política no ha permitido ninguna realización concreta de empresas controladas democráticamente por los funcionarios. El modelo dominante ha sido la subcontratación a empresas capitalistas convencionales, no asociando a los funcionarios en lo que a la propiedad se refiere.

A pesar de todo ello, existe alguna posibilidad. El reconocimiento jurídico, por un número creciente de países, del Estatuto de cooperativa multi-societaria que puede ser una fuente de nuevas modalidades de acuerdos entre los diversos actores de la sociedad civil, así como de los municipios. La cooperativa social en Italia, la cooperativa de solidaridad en Québec y la sociedad cooperativa de interés colectivo en Francia pueden ser la fuente de pactos entre las colectividades para cumplir los objetivos del interés colectivo (DEMOUSTIER, 2002). No obstante, como precisa el autor, es necesario plantear ciertas cuestiones: ¿Estas estructuras mixtas serán viables? y ¿Lograrán asegurar un compromiso estable entre intereses diferentes, incluso divergentes? (DEMOUSTIER,

---

<sup>5</sup> Su denominación anglófona es Co-operative Alternative for Service (CAAPS).

<sup>6</sup> Las cooperativas de trabajadores accionistas es un tipo particular en el entorno canadiense. Es una Cooperativa de trabajo que compra u ostenta acciones de una empresa haciendo que esta adquisición permita a sus miembros obtener y/o mantener el empleo.

2002: 8). Conciliar las prioridades de los usuarios, los trabajadores, los voluntarios y, eventualmente, las Administraciones municipales exige la puesta en marcha de una estructura de gestión abierta, transparente y garante de un diálogo sostenido y constante.

### **3. CUATRO EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN COOPERATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

En este epígrafe, se muestran cuatro experiencias de transferencia de servicios públicos bajo forma cooperativa. Tres de ellas tratan de servicios gubernamentales o para-gubernamental de responsabilidad provincial y una se inscribe dentro del ámbito municipal.

#### **3.1. Cooperativa de servicio regional de aprovisionamiento (CSRA)**

La multiplicación de los servicios públicos tiene, entre otras cuestiones, una implicación directa sobre la pertinencia de la coordinación y de las acciones concertadas. Este caso ilustra la contribución de la organización cooperativa cuando se pretende favorecer la concertación entre organismos públicos en una región administrativa, Centre-du-Québec, de la provincia de Québec (Canadá). La concentración de la compra de productos y servicios bajo la forma cooperativa representa una organización pública que ha evolucionado en el dominio de la salud entre hospitales, clínicas públicas<sup>7</sup> y residencias para cuidados de larga duración.

En la década de los años ochenta estos establecimientos habían puesto en marcha diferentes formas de coordinación que permitían reagrupar las compras de productos y servicios. En 1989 deciden ir más lejos en su colaboración mediante la creación de una cooperativa de productores con el objetivo de ser el nexo en la concertación. Primera en su género en el ámbito de la salud y de los servicios sociales, desde su creación, la CSRA ha recibido el apoyo y la experiencia de la Dirección de Cooperativas del Gobierno de Québec.

Sin embargo, el Ministerio de Salud y de Servicios Sociales (MSSS), dada la vinculación sectorial de las organizaciones miembros, muestra ciertas reservas respecto a la forma jurídica elegida. Reconociendo y promoviendo que los establecimientos de salud se integren sobre una base regional para concentrar sus compras de productos y servicios, el MSSS fomenta otra forma legal: el orga-

<sup>7</sup> En Québec, la denominación de las clínicas públicas es Centro Locales de Servicios Comunitarios (CLSC).

nismo sin ánimo de lucro. La estructura de dirección, menos regulada que la de las cooperativas, es susceptible de conferir al Estado la ventaja de influenciar en el reagrupamiento (GIRARD y GARON, 2000). En este sentido, cuando la cooperativa comienza sus operaciones, el MSSS emite una disposición jurídica para plasmar que este caso es una excepción con el objetivo que los establecimientos de otras regiones utilicen la forma asociativa para reagrupar sus compras.

En el año 2002 esta estructura cooperativa de concentración de compras de establecimientos públicos de salud y servicios sociales es la única en la provincia de Québec. La cooperativa ha conocido un crecimiento importante ampliando el número de socios a corporaciones para-públicas de otros sectores, tales como enseñanza superior, ampliando incluso su oferta de servicios y su volumen de transacciones. Este hecho resulta interesante, reflejando el sentimiento de pertenencia a la cooperativa, encontrándose la tasa de fidelidad de sus organismos miembros como uno de los más elevados en el ámbito de la salud. Por otro lado, la Administración regional de la salud y de los servicios sociales, organismo público que tiene bajo su jurisdicción los establecimientos sobre su territorio, ha confiado a esta estructura cooperativa dos servicios: la red regional de telecomunicaciones sociosanitaria y la realización de proyectos especiales, como la informatización de los laboratorios. Su dinámica ha sido objeto de numerosos premios, subrayando su éxito y su compromiso con el medio.

### **3.2. Cooperativa escolar de la Universidad de Laval**

Desde 1940, aunque con un despegue a finales de la década de los setenta y en los años ochenta, una red de cooperativas se desarrolló dentro de las instituciones de Enseñanza Superior de Québec. Compuestas por estudiantes, en primer lugar, personal docente, personal en general y diplomados/licenciados; estas cooperativas de consumidores explotan el comercio de venta de manuales escolares y de informática, fundamentalmente, gestionando a una menor escala servicios de restauración (cafetería y restaurante).

Estas cooperativas se integraron, en 1983, en una organización de segundo nivel: la Federación Quebecense de Cooperativas en el Medio Escolar. Desde entonces esta entidad ha desarrollado un bagaje importante, apoyando tanto la creación de nuevas cooperativas, como la gestión y desarrollo de las cooperativas existentes y la concentración de las compras de las organizaciones de la red y el

desarrollo de un portal electrónico destinado al uso de sus miembros. Todo ello ha generado una cifra de negocios anual de más de cien millones de dólares canadienses, alrededor de sesenta y cinco millones de euros.

En 1996, una de las grandes universidades francófonas de Canadá, la Universidad de Laval, decidió externalizar su librería. En ese momento, dos pequeñas cooperativas de usuarios que realizaban actividades en el *campus* universitario decidieron reagruparse y, con ayuda de la Federación, realizar una propuesta para hacerse cargo de la librería, iniciándose entonces un largo proceso de concienciación. El principal obstáculo resultó ser la fuerte resistencia del sindicato de empleados de la librería universitaria, afiliado a una gran organización sindical canadiense. En este contexto, la parte cooperativa decide jugar limpio y ser totalmente transparente en las discusiones con el sindicato.

La decisión tomada por parte de la Universidad permitió la transferencia de la propiedad de la librería a la cooperativa, aunque este resultado no habría sido logrado sin el apoyo y experiencia de la Federación, y por hecho de que la presidencia del Consejo de Administración de la Universidad estaba ocupada por una persona importante del movimiento cooperativo en Québec.

Seis años después de esta decisión los resultados han sido concluyentes. Aparte de una situación financiera envidiable, generando excedentes<sup>8</sup> que han permitido un crecimiento de las actividades, la cooperativa se ha ganado la credibilidad de las autoridades universitarias, concediéndole la venta del material promocional de la institución. Es más, las dos partes han creado una empresa conjunta para la digitalización de las notas del alumnado.

Señalar, por último, con relación a la gestión, que el Consejo de Administración de la cooperativa está formado mayoritariamente por diferentes categorías de consumidores, estudiantes y docentes, y por un representante de la Dirección de la Universidad.

### 3.3. Cooperativa de municipios

La concentración de actividades por parte de los organismos públicos no se reduce a los establecimientos de salud, los municipios pueden igualmente encontrar interesante este tipo de forma organizativa. En 1992, las Administraciones locales francófonas de la provincia de Nouveau-Brunswick desearon obtener economías de escala

---

<sup>8</sup> La cifra de negocios de esta cooperativa es la más elevada de la red dentro del medio escolar, cerca de 20 millones de dólares canadienses.

con la utilización común de un programa informático para la gestión de operaciones, de equipos y de apoyo y control técnico.

Animadas por un núcleo de partida formado por algunos municipios, veintiocho finalmente asociadas al proyecto, pudiendo sobrepasar el umbral de rentabilidad establecido para una veintena de municipios. Sin embargo, en el desarrollo de sus operaciones, sólo una quincena de Administraciones locales utilizaron efectivamente los servicios de la cooperativa.

Pero la competencia directa con otras empresas que ofrecen servicios de la misma naturaleza ha provocado un deslizamiento hacia un modelo de sociedad por municipalidad. De esta forma, la falta de rentabilidad de la actividad, la cooperativa pone fin a sus operaciones cinco años después de su creación, en 1997.

### **3.4. Cooperativa de alojamiento post-operatorio**

A similitud de otras regiones del mundo, en la década de los años noventa, Québec ha adoptado una serie de medidas tendentes a reducir el periodo de permanencia de los pacientes en los hospitales. Bautizado como «la vuelta al ambulatorio», este paso ha consistido en limitar el tiempo que un individuo pasa en un hospital, lo que da lugar a una necesidad, por parte de algunas personas en fase post-operatoria, de cuidados.

En este contexto, entre 1995-1996 nacieron algunas iniciativas privadas de centros post-operatorios. Una de ellas tomó la forma de cooperativa de trabajo integrando a profesionales de la salud, enfermeras esencialmente. La puesta en marcha de esta cooperativa se realiza con el soporte directo y dinámico de una empresa regional especializada en el apoyo en la creación de nuevas cooperativas.

La compra de una casa próxima a un centro hospitalario regional permitió abrir nueve unidades de alojamiento temporal destinadas a pacientes en fase post-operatorio. Una parte de esta ocupación se dirigía a personas capaces de asumir, directamente o por un seguro, el coste de la estancia. Otra parte de la ocupación se dedicó a pacientes remitidos por organizaciones públicas de primeros auxilios, abriendo el mercado para las CLSC.

A pesar del servicio realizado, esta cooperativa sufre una campaña publicitaria en contra por parte de ciertos organismos sindicales de la función pública, afectando a la actividad de la cooperativa, más concretamente en los clientes que podían utilizar sus servicios. En el año 2000, incapaz de rentabilizar sus operaciones, las trabajadoras propietarias se vieron en la obligación de poner fin a su actividad.

#### 4. ALGUNAS TENDENCIAS

Las experiencias presentadas, recogidas sintéticamente en la Tabla 1, ilustran una parte de la variedad de problemáticas en las cuales se sitúan las cooperativas creadas como consecuencia de un proceso de transferencia de servicios públicos hacia una forma privada colectiva. Hacer notar en este punto que los casos de prestación de servicios públicos hacia organizaciones cooperativas son todavía jóvenes y únicas. En el momento actual, se trata de experimentos innovadores que no han tenido, para la mayor parte, capacidad para el desarrollo de modelos organizativos probados. Pero a pesar del número limitado de experiencias recogidas en este trabajo, es posible señalar ciertos aspectos susceptibles para realizar una reflexión.

Estos casos testimonian una variedad de configuraciones, fundamentalmente en el plano de la actividad realizada y organizada bajo una forma colectiva. Así, ciertas de estas cooperativas integran a consumidores (cooperativa escolar de la Universidad de Laval), productores (reagrupamiento de compras de los establecimientos de salud y cooperativa de municipios) y trabajadores (cooperativa de alojamiento post-operatorio). Por otra parte, los casos presentados establecen diferencias con relación a la naturaleza de los socios: individuales, en el caso de la cooperativa escolar y de trabajadores; o colectivos, en el sector de la salud y municipios.

Pero con independencia del carácter único de cada experiencia, se pueden extraer ciertos aspectos que enriquecen el conocimiento de los procesos de transferencia de la prestación de servicios públicos hacia organizaciones colectivas. En primer lugar, con relación a la noción de la colaboración público-cooperativa, tanto los casos de éxito como los fracasos testimonian la centralidad de una relación de cooperación efectiva y constante.

Del lado de las experiencias de éxito, la cooperativa escolar de la Universidad de Laval refleja su origen colaborador antes, durante y después del proceso de subcontratación. Así, por su propia naturaleza, las cooperativas escolares, creadas a iniciativa de los usuarios (estudiantes y profesores) sin ninguna institución, evolucionan por definición en el universo público y deben, desde esta perspectiva, definir sus especificidades institucionales desde su origen (VEZINA, 2002). Señalar que también antes del proceso de subcontratación de servicios han tenido que adoptar un enfoque colaborador para poder ser un candidato interesante ante la institución educativa en el momento que se desea conceder ciertas actividades no centrales a su misión fundamental: la enseñanza.

La colaboración en el seno mismo de la red cooperativa tiene igualmente un papel mayor que jugar en el caso de las cooperativas escolares. Resulta del todo evidente el apoyo de la federación nacional y de la red que ha permitido superar los principales obstáculos, sobre todo la fuerte resistencia del sindicato de la función pública de los empleados de apoyo de la Universidad, y dar una credibilidad al proyecto. La federación ha contribuido igualmente con su experiencia en los procesos de cambio organizativo derivados de la fusión de dos entidades pre-existentes. Con un conjunto de sesenta cooperativas en red, la federación participó en la constitución realizando una aportación financiera en el proyecto. En este sentido, señalar que en trabajos anteriores los autores (CÔTÉ y VÉZINA, 2001; VÉZINA 2001) han mostrado el impacto significativo de la cohesión de un sector cooperativo sobre el desarrollo de las organizaciones cooperativas de base.

La experiencia frustrada de la cooperativa de trabajo en los servicios de alojamiento post-operatorio remarca, negativamente esta vez, la importancia de la colaboración y el compromiso recíproco de las partes. En ausencia de una relación privilegiada del grupo de promotores con los actores gubernamentales en su actividad, el proyecto no ha podido beneficiarse de la aportación de las Administraciones públicas y, principalmente, de la promoción de los servicios de la empresa cooperativa dirigida a los clientes. De esta forma, con este caso se obtiene que la puesta en marcha de una subcontratación se extiende a la creación de la cooperativa, siendo necesario exigir una colaboración de los actores públicos y cooperativos en el proceso de las operaciones de la organización y, por tanto, para que se constituya como una condición de éxito (VÉZINA y BERNIER, 2001).

Por otra parte, varios casos muestran el desafío suplementario que establece la fuerte presencia sindical en el sector público dentro de un proyecto de subcontratación hacia una empresa colectiva. Así, en el caso de la cooperativa de alojamiento post-operatorio se manifiesta la resistencia sindical (de la función pública) al desarrollo de la organización. A pesar de que el argumento de sustitución de empleo es más o menos convincente, estos servicios existen en otras regiones, aunque siendo explotados bajo una forma lucrativa. En el caso de la cooperativa escolar, se muestra que este inconveniente no es ineludible aceptando la acreditación sindical de los trabajadores de la librería de la Universidad. En este punto, señalar que la complejidad acrecentada por las posturas en el que el medio está sindicado, tiene como riesgo hacer frágil a la cooperativa a menos que se beneficie de un soporte en red o que la iniciativa sea sindical (GIRARD y GARON, 2000).

La cooperativa de productores de establecimientos de salud del Centre-du-Québec representa un caso único de reagrupamiento de or-

ganismos públicos en estructura cooperativa. Señalar que puede considerarse como uno de los ejemplos de «cooperativa pública» presentada por MORIN (1980). En efecto, después de su creación y, a pesar de las realizaciones excepcionales de esta cooperativa, su ministerio sectorial, MSSS, se aseguró que los agrupamientos de compras de organizaciones de salud y de servicios sociales creadas en otras regiones no podrían constituirse bajo el estatuto legal de cooperativa.

Paradójicamente, la unidad gubernamental responsable del desarrollo de las cooperativas había expresado su apoyo incondicional a su creación. En este contexto, es difícil de ver otra cosa que una voluntad del ministerio sectorial de conservar un control total sobre las estructuras de concentración de compras, no permitido en el caso cooperativo sobre la regla «un miembro, un voto». Sin embargo, según las informaciones disponibles, con base en un fuerte sentimiento de pertenencia, esta cooperativa se beneficia de una fidelización excepcionalmente elevada por parte de sus organizaciones miembros, generando como consecuencia economías de escala substanciales. Este caso arroja una luz de esperanza sobre la superación de las dificultades de concretizar un proyecto cooperativo de subcontratación sin un fuerte apoyo de los actores públicos centrales.

Una de las dimensiones claves en el éxito de un proyecto de subcontratación en manos de una organización cooperativa es su capacidad de ofrecer a sus clientes-ciudadanos un valor añadido superior; incluso, si en el comienzo el argumento del Estado en los procesos de externalización de servicios públicos es la eficacia y los costes (LINDQUIST, 2001). De esta forma, a servicios equivalentes, parece ser que la ventaja sobre una calidad superior ha de ser acompañada por el contrato de subcontratación y, en particular, que se desarrolle sobre una organización cooperativa<sup>9</sup>. Los dos ejemplos de cooperativas de productores son elocuentes a este respecto. La fidelidad de los socios personas jurídicas de la cooperativa de compras en el sector de la salud ha sido ganada por una fuerte orientación hacia el cliente, poniendo a disposición de sus socios una amplia gama de servicios respondiendo de sus necesidades cambiantes. Al contrario, en el caso de la cooperativa de municipios no resulta evidente que puede hacer su actividad más atrayente que la que está siendo ofertada en el mercado.

---

<sup>9</sup> Una de las conclusiones obtenidas en el Proyecto Alternativa Cooperativa para Servicios Públicos es el efecto que en materia de provisión de servicios públicos tienen las exigencias gubernamentales claramente más elevadas sobre las empresas colectivas que hace que los servicios se confíen a empresas privadas no colectivas (KAUFMAN y MACPHERSON, 2001).

TABLA 1  
PERFIL DE LAS COLABORACIONES PÚBLICO-COOPERATIVAS ESTUDIADAS

Año y contexto de la creación	Tipo de la cooperativa	Objetivo de la cooperativa	Ámbito geográfico	Mercado (clientela)	Número de empleados	Número de socios	Cifras de negocios (millones de dólares canadienses)
Cooperativa de servicio regional de aprovisionamiento	1989 Transformación de una asociación en cooperativa	Cooperativa de productores	Búsqueda de economías de escala para el reagrupamiento de las compras	Regional dentro de la provincia del Québec	Establecimientos públicos en el ámbito de la salud	5 26	55 (Año 2000)
Cooperativa de la Universidad de Laval	1996 Fusión de dos cooperativas	Cooperativa de consumidores	Venta de bienes y servicios en los ámbitos pedagógicos e intelectuales (manuales escolares, notas de curso, material informático, etcétera)	Universidad (35.000 estudiantes)	Estudiantes, profesorado, e institución	200 (50 a tiempo completo)	68.800 (incluidos los diplomados-miembros auxiliares)
Cooperativa de municipios	1992 Nueva creación	Cooperativa de productores	Asegurar el mantenimiento informático de un sistema de contabilidad para municipios francófonos	Regional dentro de la provincia de Nouveau-Brunswick	Municipios francófonos en el norte de la provincia de Nouveau-Brunswick	N/d	28 municipios originalmente, 17 al final
Cooperativa de alojamiento post-operatorio	1996 Nueva creación	Cooperativa de trabajadores	Ofrecer un empleo a sus socios mediante la explotación de un alojamiento post-operatorio con un capacidad de nueve camas	Municipal dentro de la provincia de Québec	Principalmente, el centro hospitalario de Chicoutimi	5	N/d

FUENTE: Elaboración propia

Más generalmente, los escollos encontrados en varias de las experiencias presentadas ilustran la necesidad de realizar una amplia y profunda reflexión sobre la combinación Estado-mercado-sociedad civil. Sin un reconocimiento de la adecuación de las organizaciones colectivas, y más específicamente de las cooperativas, la configuración de colaboración de un nuevo Estado-providencia, tales iniciativas no sobrepasarán el estado experimental. La problemática de la subcontratación de servicios públicos bajo la forma cooperativa está directamente ligada al reconocimiento por parte del Estado de la aportación del modelo cooperativo en un proceso de privatización colectiva de los servicios públicos a favor del interés general.

## **5. CONCLUSIONES**

Algunas de las experiencias canadienses recientes de subcontratación de servicios públicos en organizaciones cooperativas, presentadas en este trabajo, muestran formas muy variadas. En Canadá, al menos de momento, esta modalidad no tiene ninguna tendencia específica. A excepción de la cooperativa de establecimientos de salud, se destaca bastante claramente que los modelos de «administración cooperativa» o de «cooperativa pública» no han obtenido respuesta ni al lado de los poderes públicos ni cerca de los movimientos cooperativos. No obstante cierto acercamiento se ha producido, como el que ha permitido el desarrollo del proyecto Alternativa Cooperativa para Servicios Públicos.

En este sentido, parece necesario recordar que las cooperativas, incluso aquellas cuya actividad está relacionada con ciertos servicios sociales, son empresas privadas. De esta forma, ha sido entendido por el MSSS en el caso de la cooperativa CRSA de Québec. En esta organización, el Estado y sus representantes son periféricos en la estructura de poder y de gobierno de la cooperativa. Esta situación se explica en parte por el cuadro legal que, en algunas regiones de Canadá, prohíbe que cualquier organización pública o para-pública se convierta en miembro de una cooperativa.

Por otro lado, es necesario también reconocer que el movimiento cooperativo canadiense se valga, y la historia lo ha hecho, de una fuerte y preciosa independencia de los poderes públicos, de una autonomía de acción y de decisión con respecto al Estado. Este hecho no es todavía natural para los agentes cooperativos dado que la participación en la promoción de colaboraciones más estrechas con el Estado crea temores de pérdida de autonomía,

centrando sistemáticamente las discusiones a tal efecto. Puede ser que por estas mismas razones LAVERGNE estableciera un criterio de desarrollo de «administraciones cooperativas» dado que pocas entidades de servicios públicos de la muestra son creadas a iniciativa del Estado y aquellas que sí han estado influidas no han conocido un éxito real.

Este estudio ha permitido, a partir de algunos ejemplos limitados, establecer algunas reflexiones alrededor de las posturas en la prestación de servicios públicos bajo la forma cooperativa vía la subcontratación de servicios gubernamentales. Varios aspectos necesitan ser comentados. El modelo de organización privilegia y promueve las formas cooperativas abiertas multisocietarias, constituyendo una vía de investigación prometedora. Otro enfoque a considerar es el intersectorial, basado sobre las competencias desarrolladas, con el objetivo de comprender de una manera más profunda las condiciones favorables del crecimiento del espacio ocupado por las cooperativas en los ámbitos de la Enseñanza Superior y las modalidades eventuales de transferencia de esta experiencia a los servicios auxiliares (limpieza, restauración, lavandería, etcétera) en el sector de la salud y de los servicios sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- CHIASSON, G. La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public. *Revue Économie et Solidarités*, v. 30, n. 2, 1999, p. 7-20.
- CÔTÉ, D.; VÉZINA, M. The Co-operative Movement: European Experiences. Dans: RESTAKIS, J.; LINDKIST, E.A. (Eds.). *The Co-op Alternative Civil Society and the Futur of Public Services*. Monographies sur l'administration publique canadienne, n. 26. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2001, 184 p.
- DEMOUSTIER, D. L'économie sociale face à la tempête du libéralisme. Conférence prononcée lors du colloque du CIRIEC France *Colloque du 8 octobre 2001 au Sénat Services publics et services d'intérêt général Premier bilan des privatisations Perspectives*, París, 2002.
- FLEURY, C. *Coopération et impartition de services publics et parapublic (Québec)*, Rapport de stage, France: Université du Maine, 2001 (non publié).
- GIRARD, J.-P. *Cas d'impartition d'activités d'organisations publiques vers des coopératives*, Montréal: Chaire de coopération Guy-Bernier, Université du Québec à Montréal (UQAM), 1997 (non publié).
- ; GARON, I. Les coopératives dans le domaine socio-sanitaire au Québec: portrait de la situation. *Cahier de recherche*. Montréal: Chaire de coopération Guy-Bernier (UQAM) et Direction des Coopératives, Ministère de l'Industrie et du Commerce, gouvernement du Québec, 2000, 43 p.

- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). (2000). *Promotion of Cooperatives*. Report for International Labour Conference (89th Session). International Labour Office. Geneva. Disponible en: «URL: <http://www.ilo.org>»
- KAUFMAN, J.; MACPHERSON, I. Moving the Co-operative Alternative Forward. Dans: RESTAKIS, J.; LINDKIST, E.A. (Eds.). *The Co-op Alternative Civil Society and the Futur of Public Services*. Monographies sur l'administration publique canadienne, n. 26. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2001, 184 p.
- LAMBERT, P. *La doctrine coopérative*, Bruxelles: Les Propagateurs de la coopération, 1964.
- LANGFORD, J.W. Power Sharing in the Alternative Service Delivery World. Dans: RESTAKIS, J.; LINDKIST, E.A. (Eds.). *The Co-op Alternative Civil Society and the Futur of Public Services*. Monographies sur l'administration publique canadienne, n. 26. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2001, 184 p.
- LAVERGNE, B. *Le socialisme coopératif*. Paris: PUF, 1955.
- LÉVESQUE, B. Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics: vers un nouveau paradigme. Conférence prononcée dans le cadre du 24<sup>ième</sup> Congrès du CIRIEC International, Naples (Italie), 1 oct. 2002.
- ; MALO, M.C.; TREMBLAY, D. Partenariat économie sociale et économie publique. *Économie et Solidarités*, v. 32, n. 1-2, 2001, p. 26-40
- ; VAILLANCOURT, Y. Économie sociale et reconfiguration de l'État-providence. *Nouvelles pratiques sociales*, v. 9, n. 1, 1996.
- LORENDHAL, B. L'intégration de l'économie publique et de l'économie sociale et coopérative: vers un nouveau modèle suédois?. Dans: MONNIER; THIRY, B. (dir.) *Mutations structurelles et intérêt général. Vers quels nouveaux paradigmes pour l'économie publique, sociale et coopérative?* Bruxelles: CIRIEC International et De Boeck Université, 1997, p. 73-88.
- MORIN, F. Un style de gestion, dans *Secrétariat permanent des conférences socio-économiques du Québec. La réflexion des universitaires*, Colloque sur l'entreprise coopérative dans le développement économique du Québec, Québec, 1980.
- PAGADOY, A. *Impartition des services municipaux par des coopératives*, France; Université du Maine, Rapport de Stage, 2001 (non publié).
- RESTAKIS, J.; LINDKIST, E.A. (Eds.). *The Co-op Alternative Civil Society and the Futur of Public Services*. Monographies sur l'administration publique canadienne, n. 26. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2001, 184 p.
- ROUX, C. *Étude sur l'impartition des services publics fédéraux*, France; Université du Maine, rapport de stage, 2001 (non publié).
- ST-PIERRE, D. *La mutualité-incendie au Québec depuis 1835 au cœur de l'histoire de Pro-Mutuel*. Ste-Foy: Pro-Mutuel, 1997, 234 p.
- VÉZINA, M. L'éducation coopérative au sein du réseau des coopératives en milieu scolaire: un enjeu stratégique. Cahier de Recherche, Centre d'étude Desjardins en gestion des coopérative de services financiers, HEC Montréal, cahier de recherche, 2002.

- The Canadian Experience: Regional Perspectives on Co-operative Development in the Public Sector, Québec. Dans: RESTAKIS, J.; LINDKIST, E.A. (Eds.). *The Co-op Alternative Civil Society and the Futur of Public Services*. Monographies sur l'administration publique canadienne, n. 26. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada, 2001, 184 p.
- ; BERNIER, L. États et coopératives: stratégies partenariales. Dans: GAGNON, A.; GIRARD, J.P. (eds). Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec, 2001, p.151-172.