



Documentos

Publicación del Centro de Estudios de
Sociología del Trabajo.

Nro 5 – Noviembre de 1997

Economía Pública y Economía Social
Perspectivas para el siglo XXI

Bernard Thiry

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

ECONOMIA PUBLICA Y ECONOMIA SOCIAL PERSPECTIVAS PARA EL SIGLO XXI

Bernard Thiry

Director del Centro Internacional de Investigaciones y de Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) con sede en la universidad de Lieja (Bélgica).

Licenciado en economía y doctor en ciencias económicas graduado en la Universidad de Lieja.

Desde 1985 se desempeñó como docente de la Facultad de Economía de esa Universidad.

Profesor invitado de las universidades de París, Mons, y Orleans y de instituciones académicas vinculadas con la economía social.

Miembro de comités técnicos fuera de su país de origen en temas de su especialidad.

Director de los Anales de la economía pública social y cooperativa del CIRIEC.

Editor del libro *Les entreprises publiques dans l'Union européenne. Entre concurrence et intérêt général*, Pedone, Paris, 1995, y autor de *Les entreprises de l'Economie sociale en*

Europe, ASBL et sociétés à finalité sociale, Mys & Breesch and Syneco, Gent, 1996.

Autor de numerosos artículos sobre temas de su especialidad, entre los que se destacan "L'entreprise publique dans l'Union européenne", *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, Vol 65, N°3, 1994, y "Services publics: Conceptions et réalités" *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, (numéro thématique: L'économie des services publics: un défi pour l'Union européenne). Vol. 66, N°2, 1995.

Esta conferencia se desarrolló en el marco del proyecto de investigación *Estructura y sistemas de gestión en empresas cooperativas*, de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT) Secretaría de Ciencia y Técnica. 14 de octubre de 1997.

Desgrabación realizada por Victoria Azpiroz Gutiérrez y Fátima Cardini
Revisión de Mirta Vuotto

INTRODUCCION

En la presente exposición voy a referirme a las perspectivas de la economía pública y de la economía social. El tema de mi exposición puede parecer sorprendente desde dos puntos de vista, por tratar en un mismo marco, la economía pública por un lado y la economía social por otro; además, por hacer referencia a dos ámbitos de la economía que en este momento no parecen tener su época más favorable; no son épocas favorables ni para la economía pública, ni para la economía social aunque posteriormente voy a intentar atenuar esta expresión de "no tan favorables".

En primer lugar quiero aclarar que para mí, como director desde hace algunos años del Centro Internacional de Investigaciones y de Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), el haber decidido tratar en una misma conferencia el tema de la economía pública y de la economía social, no es una novedad, y no es para nada sorprendente. El CIRIEC que se ha creado hace ya 50 años, es un lugar de intercambio de informaciones y de reflexiones a la vez sobre la economía pública y la economía social.

Evidentemente hay diferencias innegables entre estos dos campos de actividades, pero también existen vínculos importantes. Para ilustrar esto quiero mencionar el libro colectivo *Mutations structurelles et intérêt général*, que acabamos de publicar cuando se celebró el cincuentenario del CIRIEC. Este libro trata al mismo tiempo la economía pública y la economía social en relación con el interés general.

Para las personas activas del CIRIEC, en realidad se trata solamente de dos modalidades o dos formas de tomar en cuenta el interés general. Algunos autores considerarán el interés general como el interés público, tal como emana de las autoridades públicas, otros considerarán al interés general como un interés común entre los diferentes miembros de cooperativas, mutualidades y asociaciones. Es más, podría decir que hay un debate en el seno del mundo cooperativo, mutualista y asociativo ya que muchas de las actividades, o de las ventajas que pueden llegar a derivarse de la actividad de estas asociaciones, en muchos casos benefician a los no miembros.

Para ilustrar esto podemos mencionar uno de los principios cooperativos retenido por la Alianza Cooperativa Internacional en una de sus reuniones, hace dos años, justamente en el momento en que se festejaban en Manchester los cien años de su creación. En este caso, el

séptimo principio cooperativo pone en evidencia que, al mismo tiempo que se centran en las necesidades y los deseos de los socios, las cooperativas trabajan para conseguir el desarrollo sostenible de sus comunidades, es decir, que las cooperativas están al servicio de la sociedad.

La economía pública y la economía social han realizado acciones, muchas veces, de manera complementaria. El Estado, en estos casos ha reservado protecciones particulares, sobre todo en materia del tratamiento fiscal, favorables a las cooperativas y mutuales. Y también las autoridades públicas por su parte, muchas veces delegaron en la economía social -cooperativas y mutuales- la preocupación por resolver algún problema especial.

Pero los tiempos cambian y la economía pública, el Estado y la acción pública en el ámbito económico, tiene una tendencia a disminuir. El Estado se retira de numerosos sectores, y en muchos casos podemos constatar que este retiro se acompaña también con un refuerzo de la complementariedad o de acuerdos entre la economía social y la economía pública. Un ejemplo interesante es el de las cooperativas de servicios sociales en Suecia en que las autoridades municipales, cuando se vieron obligadas a retirarse de la provisión de algunos servicios sociales locales prefirieron privatizar, entregando estos servicios a cooperativas de trabajadores o de usuarios antes de vender las empresas al sector privado clásico.

Los dos sectores de los cuales estoy hablando, no se benefician actualmente de un contexto muy favorable.

EL SECTOR PUBLICO

En este ámbito hay una palabra clave, muy conocida en la Argentina: **privatización**.

No trataré de enseñar gran cosa al respecto sino que mencionaré que el termino privatización puede significar cosas muy diferentes. Voy a limitarme a destacar dos de estas significaciones:

- La significación de base que consiste en la venta total o parcial de una empresa pública al sector privado.
- La segunda interpretación, que puede dar lugar a confusiones, y que consiste en una modificación del status, de la estructura, del modo de gestión de las empresas públicas para dotarse de un status de

sociedad anónima o de modos de gestión fuertemente inspirados en el modo de gestión de la empresa privada.

Voy a conservar la primera interpretación. En cuanto a ella podemos constatar en el mundo un movimiento muy claro en términos de privatización, que aproximadamente data de hace unos veinte años. De manera muy esquemática, y no me voy a extender sobre esto, podemos distinguir seis grandes tipos de motivos que explican este movimiento de privatización:

1. *Razones ideológicas y doctrinarias*

- Privatizar es reducir directamente la intervención del Estado en la esfera económica.
- Disminuir el peso de los movimientos políticos y sindicales que a veces llegaron a invadir la estructura de las empresas públicas.
- Es una manera de desarrollar una especie de capitalismo popular distribuyendo a un precio bajo y entre el gran público, las acciones de las empresas que son privatizadas, creando así una especie de clase media favorable al sostén del gobierno. Podríamos analizar de esta manera una buena cantidad de medidas de privatización decididas por el Gobierno Británico en el curso de los años ochenta.

2. *Razones de eficacia*

No podemos decir que todas las empresas públicas hayan sido en el mundo entero muy eficaces. Numerosas empresas públicas fueron bastantes burocráticas y poco orientadas al servicio de los consumidores. Pero no hay que olvidar que los objetivos que va a perseguir la empresa pública son muy diversificados.

Es clásico en el análisis económico distinguir cuatro grandes categorías de objetivos de la empresa pública y es en relación con el conjunto de esas cuatro categorías que hay que juzgar su eficacia:

- a) Un objetivo de eficiencia, -de eficacia en sentido estricto- que consiste en llegar a producir lo mejor posible, con los menores recursos posibles y con el costo más bajo,
- b) Un objetivo clásico de equidad, de redistribución: por ejemplo en el caso de las empresas públicas, en muchos casos, se han adoptado políticas de precios bastante favorables a ciertas categorías de consumidores, así sea practicando precios uniformes, o por ejemplo

en el caso de las telecomunicaciones aplicando ciertas tarifas más elevadas en el caso de las comunicaciones internacionales y de larga distancia y más bajas para las llamadas locales.

- c) Un objetivo referido al rol de la empresa pública en la política macroeconómica del Estado: Por ejemplo luchar contra la inflación, luchar contra el desempleo, alcanzar el crecimiento económico, asegurar el equilibrio de la balanza de pagos. En muchos casos las empresas públicas han tenido que limitar las alzas de tarifas o contratar “demasiado personal” en relación con sus verdaderas necesidades y todo esto se explica evidentemente por la política macroeconómica del Estado.
- d) Objetivos financieros globales que podemos expresar de distintas maneras. Puede ser simplemente un problema de equilibrio de las cuentas o bien de tasas de rendimiento máximo autorizado sobre las inversiones, como ha sido por ejemplo el caso de los Estados Unidos durante muchos años. Evidentemente todos estos objetivos son numerosos y, además, conflictivos, no se puede le puede llegar a pedir a una empresa que a la vez sea rentable, que por otro lado limite el alza de las tarifas, y que, además, aumente el número de personas empleadas. Hay elecciones muy difíciles en este ámbito.

3. Necesidades financieras de las propias empresas

Estas necesidades son a menudo enormes y el Estado a veces no puede sustentarlas. Por ejemplo en Europa, muchas privatizaciones se hicieron como consecuencia de un aumento del capital social de la empresa y el aumento fue en efecto suscrito por empresas o personas privadas.

4. Los medios con que cuenta el Estado

Todos los estados en el mundo, creo, tienen dificultades para equilibrar sus cuentas. En Europa, en la Unión Europea, nosotros tenemos un objetivo de unión monetaria. Para poder realizar esta unión monetaria los Estados deben respetar un criterio de un 3% como máximo de déficit público (ese déficit se expresa en relación con el PBI). Los Estados deben por otra parte esforzarse por tener un stock de deuda pública que no supere el 60% del PBI.

Para realizar esos criterios, para llegar a cumplir con estos criterios, hay soluciones muy simples: vender o cerrar las empresas públicas deficitarias y, además, realizar un buen producto vendiendo las

empresas públicas que tienen beneficios. Este, creo que es el motivo esencial del movimiento de privatización que observamos en la Unión Europea.

5. La tendencia en materia de privatizaciones

Al menos a nivel de la Unión Europea, me parece que la tendencia podría definirse como una especie de viento del este que de alguna manera fue provocado por el viento del oeste. ¿Qué quiero decir con esto?, que por mucho tiempo sólo se privatizaba en el Occidente, es decir en América del Norte (en los EE.UU.) y en Gran Bretaña; si bien no hay mucho más para privatizar en Gran Bretaña, ahora privatizamos en el este, y evidentemente hay que privatizar en los países de Europa Oriental, donde teníamos una economía que casi era un 100% pública. Hay que privatizar, y la opinión pública se habitúa finalmente a esto de privatizar; ya sea al este, al oeste, al norte o al sur y la tendencia se convierte en un hecho corriente.

6. Disposiciones comunitarias adoptadas en el marco de la Unión Europea

Puedo decir que desde el tratado de Roma en 1958, hay un predominio de las reglas de competencia en relación con cualquier otra regla u objetivo de la Unión Europea. Sobre todo, por el hecho de que actualmente un Estado no puede ayudar más a una empresa pública, no puede darle capitales más que en el caso que un capitalista privado puede hacer exactamente lo mismo.

Por ejemplo, si el gobierno francés quisiera darle a Air France una determinada cantidad de miles de millones de dólares, debe demostrar que un capitalista privado puede llegar a hacerlo. Si llega a poder demostrar que un capitalista privado haría esa inversión, sólo en ese caso el Estado lo puede hacer. Este es el único caso en que se lo autorizaría, es decir, si se puede probar que esa será una inversión rentable y que un privado la haría.

¿Cuál es el resultado de esta tendencia? Como ustedes han visto, en Argentina ya no queda mucho por privatizar pero en Europa sí. Y esto es algo relativamente paradójico. En Europa quedan muchas empresas públicas que actúan en todos los sectores de actividad. En el sector financiero, en el transporte, en las telecomunicaciones y en correos, y en el sector industrial.

En Europa el agua, el gas y la electricidad son prácticamente cotos reservados a la iniciativa pública. Según las últimas cifras con que contamos, un 10,5% de toda la actividad económica está en manos de las empresas públicas. Es decir, que esto representa grosso modo el 10% del empleo asalariado, el 10% del valor agregado y un poco más del 10% de las inversiones totales.

Algunos países se caracterizan por tener un sector público mucho más importante que otros: en primer lugar Francia, Italia, Grecia y Finlandia, y luego Suecia, Alemania, Austria e Irlanda. Evidentemente hay otros países en los cuales el sector público está poco presente. En Gran Bretaña, por ejemplo, representa apenas el 3%, y en los países bajos el 6%. Son los dos países donde el sector público es el más reducido actualmente.

Desde hace algunos años se observa una cierta evolución frente a las dificultades que experimenta el sector público, lo que ha conducido a ubicar en el centro de la reflexión económica actual lo que en francés se denomina "services publics", (servicios públicos). Cuando digo servicios públicos, me refiero a los servicios que tienen un valor comercial y que son producidos y dispensados tanto por empresas públicas como por empresas privadas aunque en el marco de una reglamentación muy estricta por parte del Estado. Este es el caso de los correos, de los transportes, de las telecomunicaciones, de la distribución de electricidad, agua y gas.

Estamos en presencia de tipos de actividades particulares que requieren una red importante, cuantiosas inversiones, un costo marginal bajo y que dan lugar a una suerte de monopolio natural. Esta noción debe ser corregida o matizada ya que hay algunos sectores que han salido de este ámbito, es el caso típico, actualmente, de las telecomunicaciones.

Estos servicios públicos tienen una serie de características particulares. Porque la opinión pública considera que de una manera o de otra todos tienen derecho a tener acceso a ellos. Es decir, que en este caso hay una especie de oferta obligatoria y también una política de precios particulares que tienden a asegurar cierta equidad; y es evidente que todo está en peligro por las medidas de privatización y de desregulación. Esto ha provocado fortísimas reacciones en Europa, a tal punto que la Comisión Europea, que en general tiene una posición muy liberal estuvo obligada a hacer una comunicación sobre los servicios públicos, cosa que nunca había tenido que hacer antes. Es decir, que a

fines del año '96, tuvo que presentar un informe sobre los servicios públicos en Europa para satisfacer a ciertos medios.

Ahora, en el nuevo tratado que rige en la Unión Europea (Tratado de Amsterdam), hay un artículo dedicado especialmente a los servicios públicos, que los protege de las reglas de la competencia. Como hemos visto, los servicios públicos, las empresas públicas, la economía pública de manera general, constituyen un sector sumamente importante y que está en franca mutación. He tratado de brindar elementos que permitan dar cuenta de su significación y de estos cambios.

LA ECONOMIA SOCIAL

El término de economía social, es sin duda familiar para ustedes, pero hay que reconocer que su historia remonta esencialmente a los años '70. Hay autores, evidentemente más antiguos, que ya utilizaron este término. Un autor inglés en el siglo XVIII, ya hablaba de economía social. Pero recién en los años '70 surgió la idea de que las cooperativas, las mutuales y las asociaciones tenían elementos en común.

De hecho, las cooperativas y las mutuales, tenían un pasado en común en muchos aspectos; pero con el tiempo, por necesidades de gestión, de funcionamiento y de la intervención de los poderes públicos, sus caminos se fueron progresivamente separando. Lo que digo es válido, principalmente, para la Unión Europea pero me parece que en la Argentina se produjo una evolución bastante similar.

Las asociaciones, y más tarde las fundaciones, se desarrollaron de manera muy autónoma, aunque mucho más tarde, apareció la noción de que cooperativas, mutuales y asociaciones tenían muchos elementos en común. Luego se incorporó la idea de que también las fundaciones tenían algo que ver con esto.

Debemos tener en cuenta que entre las fundaciones existen numerosas categorías, algunas tienen un objetivo netamente social, mientras que otras, aunque tengan objetivos sociales, tienen mucho más un objetivo de marketing o de imagen de la empresa que las patrocina.

Las dificultades que progresivamente las cooperativas, las mutuales y las asociaciones experimentaron en los años '60 y '70 las llevaron a agruparse, y este fenómeno fue importante sobre todo en Francia. El movimiento se extendió progresivamente a los demás países de lengua latina y, con cierta dificultad, a los países de lengua anglosajona, y con

mucha más dificultad aún, a los países de lengua escandinava o germánica. Esto no es sólo una cuestión de idiomas, sino que es también una cuestión de cultura y de historia.

En los últimos 20 años se recorrió un largo camino y ya se ha vuelto algo común, o habitual considerar juntas a cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones, por lo menos en el ámbito de la Unión Europea. En la Unión Europea se constituyó un comité, creado especialmente para representar oficialmente a las cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones; se llevan corrientemente estadísticas sobre estas organizaciones y gracias a estas estadísticas les puedo decir que el sector de la economía social representa hoy en la Unión Europea el 6% del empleo lo que equivale grosso modo a 7 millones de personas. La mitad de esas personas trabaja en asociaciones, algo más de un tercio en las cooperativas y el resto en mutuales y fundaciones.

La economía social es una realidad bastante difícil de aprehender, está presente en casi todos los sectores de las actividades, es muy diversa en términos de tamaño: numerosas cooperativas y asociaciones son muy pequeñas, aunque en el sector de la agricultura, de la banca y de los seguros, existen "gigantes cooperativas".

Los mayores bancos de Europa son cooperativos y el 20% del ahorro europeo está concentrado en ellos. Las cooperativas agrícolas intervienen de una manera u otra en casi toda la producción agrícola europea y en algunos países las cooperativas controlan, por ejemplo, la cuarta parte de un sector tal como el de la farmacia. Por otra parte la economía social incluye a empresas que cuentan con estatutos y formas diferentes.

Dado que hablamos de cooperativas, mutuales, asociaciones, y fundaciones, cabe preguntarse cuáles son los elementos federadores de todas estas formas: yo diría que los elementos que federan son a la vez los objetivos que persiguen y los modos de organización y gestión.

Entre los objetivos que persiguen se encuentra una finalidad de servicio a los miembros, o a ciertas categorías de personas con dificultades, o de manera más amplia a problemas de una comunidad local.

En cuanto a los modos de organización y gestión, se basan principalmente en la libertad de adhesión de los miembros, en una gestión democrática interna y en la primacía de las personas sobre el capital. Evidentemente hay un vínculo estrecho entre todos estos

elementos que acabo de mencionar y los principios cooperativos. En todo caso podemos decir que las cooperativas constituyen la columna vertebral de la economía social.

La economía social se encuentra en la frontera de varios ámbitos importantes, se encuentra evidentemente en la frontera de lo económico y de lo social, también se encuentra en la frontera de las actividades comerciales y no comerciales, es decir, por un lado las actividades que son financiadas y vendidas en el mercado a un precio, y por otro lado las actividades, los productos que se venden en el mercado, pero a un precio que no tiene nada que ver con el costo real de producción.

Es evidente que las cooperativas están dentro de la economía mercantil, mientras que las asociaciones están casi todas en el sector no mercantil. Los productos que ellas venden, se venden a un precio muy accesible y su financiamiento puede provenir de las cuotas que pagan sus miembros, o de las donaciones, o de subsidios públicos.

Mencionaré que a nivel conceptual la economía social, no corresponde a la noción de asociaciones sin fines lucrativos tal como ella se comprende a la manera anglosajona. En el análisis anglosajón y esencialmente americano “the non profit organizations” es un concepto que corresponde esencialmente a las asociaciones, en donde se incluye la categoría de las organizaciones que no distribuyen beneficios.

En cambio en las cooperativas, en las mutuales, existe en principio un beneficio que se realiza, aunque no sea este el objetivo principal, y que eventualmente se distribuye siguiendo normas bastante complejas y particulares.

Por otra parte la idea de “non-profit organization” a la americana se inserta en un modelo bastante simple, en que existiría un sector privado ampliamente mayoritario, que es el caso, un sector público que presenta grandes dificultades y también grandes defectos y, por consiguiente, un gran sector de iniciativa privada que se hace cargo de una serie de funciones que el Estado podría asumir.

El diálogo entre esta visión de “non-profit organizations” y la óptica de la economía social no es nada fácil. Por otra parte un elemento importante que podemos constatar cuando analizamos la situación internacional, es que las formas de las empresas de la economía social se han diversificado enormemente en el curso de los últimos años. Por ejemplo en el ámbito de las cooperativas se han podido observar evoluciones muy marcadas.

Hasta hace algunos años las cooperativas eran simplemente o cooperativas de consumidores, o cooperativas de trabajadores independientes PyMES, o cooperativas de trabajadores. En este momento podemos ver que existen cooperativas con miembros inversores que aportan capitales y también hay cooperativas donde los benévoloos son miembros de esta sociedad. Existe ampliación de los asociados de estas cooperativas, pero también existe una ampliación de los beneficiarios de estas cooperativas.

En un comienzo la cooperativa existe para beneficio de sus miembros, en muchos países se extendió a una cierta cantidad de usuarios no miembros y en este momento tenemos una concepción mucho más amplia en muchos países de lo que deben ser los beneficiarios de la acción cooperativa. Por ejemplo en Italia la experiencia de las cooperativas sociales, en que tenemos cooperativas cuyo objetivo puede ser el reinsertar por el trabajo a personas con dificultades, o bien brindar servicios sociales a una población que en general no es miembro de esa asociación, más allá de los propios miembros de la cooperativa. Este tipo de situación es totalmente herético con respecto a los principios básicos establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional.

A nivel internacional existe entonces una gran diversidad de formas de la economía social constituyendo una especie de vasto continuo. En un extremo existen las sociedades anónimas, laborales en España (SAL) que son simplemente sociedades anónimas con características particulares fundamentalmente en que la mayoría de las acciones de la sociedad anónima están en manos de sus trabajadores, pero con disposiciones particulares que les aseguran la total libertad de ingreso o retiro a estas sociedades. Por lo tanto existe en la ley una falta total de referencia a los ideales cooperativos, pero en los hechos hay una práctica totalmente cooperativa.

Por otro lado tenemos las cooperativas sociales italianas de las cuales ya hablé, que se parecen mucho más al sector público que al sector cooperativo tradicional, aunque solo sea porque lo esencial de su financiamiento es público.

A MODO DE CIERRE

Quiero agregar que tanto en el aspecto de la economía pública como de la economía social, las reglas de la competencia, la necesidad de ser

competitivas y la presión del mercado presentan riesgos muy importantes.

El principal peligro que presentan estas reglas de competencia y estas fuerzas del mercado, tanto para la economía pública como para la economía social, es el hecho de llegar a comportarse exactamente como una empresa capitalista. Entonces para una empresa ya sea que permanezca aún en el sector público, o que sea una cooperativa, poco importa, en realidad corre el riesgo de comportarse como una empresa privada clásica, y la tentación es muy grande por ejemplo en el sector cooperativo.

No conozco suficientemente la situación en la Argentina al respecto, pero en Europa está muy claro que numerosas cooperativas están o bien transformándose, o bien convirtiéndose en una sociedad anónima, y la razón principal es la necesidad de obtener financiamiento y para obtener esto lo más simple es vender acciones de una sociedad anónima. Este movimiento es reforzado por el hecho de que los ejecutivos que dirigen a las cooperativas están formados exactamente de la misma manera que los ejecutivos de cualquier otro tipo de empresa.

No se si ustedes tienen en los programas de esta universidad cursos particulares de economía cooperativa, seguramente sí deben tener, cursos de economía pública. La mayoría de las veces, casi todos los gestionarios de las cooperativas, llegan a este puesto sin saber para nada qué es una cooperativa. Algunos se adaptan bien y otros siguen desempeñando el rol que yo califico de "mercenario". Estos son pagados y hacen aquello por lo que son pagados. Evidentemente el oficio es mucho menos cruel que en la guerra, pero el mercado no sigue los principios cooperativos.

Pienso que es muy importante que en los curriculum de las universidades exista una formación específica para el cooperativismo, para la mutualidad y para la economía pública y sentiría que mi aporte es de alguna utilidad si puedo contribuir en alguna medida a brindar elementos que permitan reflexionar sobre estos temas.