

MODERNIZACIÓN DEL MARCO LEGAL PARA UNA POLÍTICA ESTATAL DE FOMENTO A FAVOR DE LA AUTONOMÍA DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL

Arturo CUAUHTÉMOC GONZÁLEZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. Planteamiento del problema. III. Libertades de trabajo y de asociación. IV. Obstáculos a las garantías de trabajo y de asociación y dependencia del sector de economía social. V. Responsabilidad del Estado como promotor de empresas del sector de economía social. VI. Estado actual del fomento al sector de economía social. VII. Esquema integral de fomento al sector de economía social. VIII. Fomento y fiscalización. IX. Objetivos de la fiscalización. X. Replanteamiento de las relaciones del Estado con el sector de economía social.

I. INTRODUCCIÓN

La cooperativa es la figura jurídica de la economía social que se ha expandido más ampliamente en la legislación de América Latina. Empero, en algunos países el sector de economía social se ha visto enriquecido con una variedad de formas asociativas. En cada sistema jurídico nacional se registran diversas regulaciones sobre dichas figuras asociativas, que no sólo conciernen a modalidades de forma o de procedimiento, sino que llegan a afectar inclusive aspectos esenciales.

Por ello, debemos estar conscientes de la dificultad para formular y aplicar recomendaciones a una pluralidad de naciones a partir de experiencias particulares. Sin embargo, también debemos tener presente que existen algunos problemas que son comunes al sector de economía social en varios países y que el estudio de un caso particular puede servir de marco de referencia para su solución.

Es desde este enfoque que encontramos que el examen de la normatividad jurídica aplicable al sector de economía social en México, es ilustrativo de una parte de los obstáculos y limitaciones que las diversas formas asociativas del sector de economía social tienen que enfrentar para lograr su desarrollo en América Latina y, en consecuencia, de la conveniencia de adoptar una estrategia común para superarlos.

* Profesional especialista en asuntos jurídicos del Proyecto SPP/OIT/PNUD/MEX/86/008 *Apoyo al Desarrollo del Sector Social de la Economía.*

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde 1983, la Constitución Política de México, en su artículo 25, establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el carácter mixto de la economía, constituida por tres sectores (público, privado y social) y la responsabilidad del Estado para impulsar al sector social de la economía, que en otros países se conoce como sector de economía social, de economía laboral, sector autogestionario o de economía social.

Por otra parte, actualmente se encuentra en proceso de revisión la naturaleza de las relaciones del Estado mexicano con la sociedad civil, que comprende también el replanteamiento del papel del propio Estado frente al sector de economía social.

Lo anterior ha exigido un estudio exhaustivo del marco legislativo aplicable al sector de economía social. Este sector se encuentra conformado por una diversidad de formas asociativas: ejidos, comunidades agrarias,¹ cooperativas de productores y de consumidores,² sociedades de solidaridad social,³ sociedades mutualistas,⁴ sociedades de solidaridad económica⁵ y empresas sindicales.⁶

Cada una de las anteriores formas asociativas del sector de economía social cuenta con su respectivo estatuto jurídico y con sus propias organizaciones representativas.⁷ Claro está que cada forma asociativa enfren-

¹ Los ejidos y las comunidades agrarias están regulados por la Ley Federal de Reforma Agraria (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 16 de abril de 1971).

² Las cooperativas de productores y de consumidores se rigen por la Ley General de Sociedades Cooperativas (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de febrero de 1938).

³ Las sociedades de solidaridad social están reglamentadas por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 27 de mayo de 1976).

⁴ Las sociedades mutualistas están regidas por la Ley General de Instituciones de Seguros (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de agosto de 1935 y fe de erratas publicada en el mismo *Diario* el 12 de septiembre del mismo año).

⁵ La Ley de Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro (publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno de dicho estado el día 29 de mayo de 1986) reguló las preexistentes cajas de ahorro popular como sociedades de solidaridad económica.

⁶ Las empresas sindicales no cuentan con una ley que regule en forma específica su estatuto societario.

⁷ Los ejidos y las comunidades agrarias pueden constituir uniones de ejidos, uniones de comunidades y asociaciones rurales de interés colectivo, según establece la Ley General de Crédito Rural (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de abril de 1976), así como unidades de producción, de acuerdo con lo previsto por la Ley de Fomento Agropecuario (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 2 de enero de 1981). Por acuerdo presidencial del 9 de julio de 1935, en cada estado de la República los ejidos y las comunidades forman parte de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos y la agrupación de todas las Ligas integra la Confederación Nacional Campesina (CNC). Las cooperativas se deben afiliar a federaciones regionales y éstas, a su vez, a la Confederación Nacional Cooperativa (CONACOOP), de conformidad

ta sus dificultades particulares, pero también se advierte que existe una problemática común al sector de economía social en su conjunto.

En este contexto, destacan las siguientes cuestiones que, por diferentes motivos, paulatinamente van adquiriendo mayor trascendencia en la discusión del papel que le corresponde asumir al Estado en sus relaciones con el sector de economía social:

- 1) El margen de libertad que tienen los individuos para integrarse en formas asociativas reguladas o no por la legislación, y
- 2) la erradicación de los vínculos de dependencia con el Estado que mantienen las empresas integrantes de dicho sector.

Las anteriores cuestiones se deben analizar desde la perspectiva de los derechos humanos, tomando en cuenta la responsabilidad que la Constitución confiere al Estado y las exigencias que plantea el desarrollo económico del país y de las propias empresas del sector de economía social, así como la independencia que la legislación consagra de tiempo atrás en favor de las empresas privadas.

III. LIBERTADES DE TRABAJO Y DE ASOCIACIÓN

La Constitución mexicana consagra en favor de los individuos las libertades de trabajo y de asociación, en los siguientes términos:

Artículo 5º—A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. . .⁸

Artículo 9º—No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. . .⁹

con lo estipulado por la Ley General de Sociedades Cooperativas. Las sociedades de solidaridad social pueden formar federaciones estatales y éstas, a su vez, una confederación nacional, según previene su ley reguladora. La ley de la materia no contempla la formación de organismos de segundo grado de las sociedades mutualistas. Las sociedades de solidaridad económica pueden formar federaciones estatales, de conformidad con su respectiva ley. Las empresas sindicales creadas por los sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), se agruparon en la Asociación Nacional de Empresas Sindicales de Interés Social (ANESIS), que tiene el carácter de una asociación civil.

⁸ El mismo precepto constitucional únicamente señala: "El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. . ."

⁹ Ignacio Burgoa conceptúa la naturaleza de la garantía constitucional de asociación: "De la relación jurídica que implica la garantía específica de libertad contenida en el artículo 9º constitucional se deriva para el sujeto activo de la misma un 'derecho sub-

En lo concerniente a la libertad de trabajo, las únicas limitaciones a su ejercicio son la ilicitud,¹⁰ el ataque a los derechos de tercero y la ofensa de los derechos de la sociedad.

Los únicos límites de carácter genérico al derecho de asociación son el carácter "pacífico" que debe tener el ejercicio de tal derecho y la consecución de un "objeto lícito".

Las anteriores garantías individuales constituyen un sólido sustento para que los trabajadores se asocien sin cortapisas de ninguna especie para crear empresas productivas.

IV. OBSTÁCULOS A LAS GARANTÍAS DE TRABAJO Y DE ASOCIACIÓN Y DEPENDENCIA DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL

No obstante, las leyes establecen diversos obstáculos que impiden a los trabajadores el pleno ejercicio de las referidas garantías constitucionales.

Las facultades que las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales conceden a las autoridades, no pueden ser tan amplias que restrinjan el derecho humano de los trabajadores para asociarse con fines productivos, o que condicionen su ejercicio a la discrecionalidad del Estado.¹¹

Es necesario recalcar que esta cuestión no aparece como un ejercicio meramente teórico, sino que cada día adquiere mayor relevancia dadas

jetivo público individual', consistente en la potestad o facultad que tiene el individuo de... constituir con ellos (sus semejantes) toda clase de asociaciones (*latu sensu*) que persigan un fin lícito y cuya realización no implique violencia de ninguna especie. De la mencionada relación jurídica se desprende para el Estado y sus autoridades una 'obligación' correlativa, que estriba en no coartar las libertades de... asociación garantizadas constitucionalmente bajo las condiciones indicadas" (*Las garantías individuales*, 21ª edición, México, Porrúa, 1988, p. 382).

¹⁰ La ilicitud es la contravención de las buenas costumbres o de las normas de orden público, según dispone el art. 1830 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de mayo de 1928). Por lo que respecta a la connotación de las normas de orden público, en opinión de Burgoa, "...cuando una disposición legal única y exclusivamente, de modo directo, establece una regulación para los intereses privados en vista de una situación jurídica o fáctica determinada, se tratará de una norma de orden privado. Por el contrario, si una ley regula directamente, ante una situación de hecho o de derecho determinada, los intereses que en ella tenga el Estado como entidad soberana o la sociedad, se estará en presencia de una norma de orden público..." (*Idem*, pp. 312-313). Desde otro punto de vista, las normas de orden público son aquellas que persiguen la finalidad de beneficiar o de evitar un perjuicio a la colectividad.

¹¹ En opinión del mismo tratadista, el ejercicio del derecho de asociación y de reunión "no debe estar condicionado a ningún requisito cuya satisfacción quede al arbitrio o criterio de la autoridad" (*idem*, p. 382), y más adelante señala: "la libertad de asociación y de reunión jamás debe estar supeditada al criterio de las autoridades para determinar si otorgan o no el permiso o la licencia correspondiente" (*idem*, p. 383).

diversas situaciones que afectan no sólo la constitución sino también el funcionamiento y, a la postre, el devenir económico de las empresas sociales.

A guisa de ejemplo, las leyes de la materia estipulan que para constituir una cooperativa¹² o una sociedad de solidaridad social,¹³ previamente se deberá obtener de una dependencia pública una autorización para funcionar.¹⁴

Además, para el otorgamiento de la autorización, los funcionarios públicos deberán examinar si la cooperativa en creación ofrece suficientes perspectivas de viabilidad¹⁵ y si no viene a establecer condiciones de competencia ruinosa para otra organización de trabajadores. De modo que es necesario convencer a la autoridad pública de la factibilidad del proyecto y someterse a su juicio discrecional.

Es evidente que tales disposiciones legales vulneran las garantías individuales de asociación productiva y de trabajo; inhiben la incipiente iniciativa empresarial de los trabajadores, lejos de alentarla; restringen la creación de empresas sociales y obstaculizan la generación de empleos.

¹² Así lo establece el artículo 18 de la Ley General de Sociedades Cooperativas de México.

¹³ Ley de Sociedades de Solidaridad Social, artículo 7o.

¹⁴ La autorización para funcionar también se exige en Argentina (Ley de Cooperativas, arts. 9, 10 y 106) y en Brasil (Ley Cooperativista, arts. 17 y 18). Ese acto administrativo se denomina reconocimiento de la personería jurídica de la cooperativa, en Colombia (Ley Cooperativa, arts. 3o., 29, 32, 33 y 34) y en Panamá (Ley de Asociaciones Cooperativas, art. 17). En Ecuador, aprobación de estatutos y concesión de personería jurídica (Ley de Cooperativas, art. 7). En Perú, reconocimiento oficial (Ley General de Cooperativas, art. 12). En Chile, decreto supremo del Ministerio de Economía, previo informe favorable de la Dirección de Industria y Comercio (Ley General de Cooperativas, art. 14). En República Dominicana, decreto de incorporación del Poder Ejecutivo (Ley sobre Asociaciones Cooperativas, art. 9). De manera innovadora, nada menos que la Ley de Cooperativas de la U.R.S.S. de 1988 establece: "La cooperativa se organiza por deseo de los ciudadanos exclusivamente sobre principios de voluntariedad. Su creación no está condicionada a autorización especial por parte de los Soviets, de organismos económicos u otros" (art. 11, punto 1). Por otra parte, desde hace más de un siglo la situación de las sociedades anónimas es completamente distinta: "...el despegue de este tipo de sociedad, como forma óptima para su desarrollo dentro del capitalismo, se inicia —por lo menos en el derecho continental europeo—, con la ley francesa del 24 de julio de 1867, que suprimió la necesidad de la autorización previa gubernamental para la constitución de este tipo social" (Barrera Graf, Jorge, *Las sociedades en derecho mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pp. 8-9).

¹⁵ Así lo dispone el artículo 18 de la Ley General de Sociedades Cooperativas de México. La presentación de un estudio técnico que permita apreciar la viabilidad de la cooperativa también se exige, entre otros países, en Colombia (Ley Cooperativa, art. 33 inciso c), en Chile (Ley General de Cooperativas, art. 17) y en República Dominicana (Reglamento para la Aplicación de la Ley sobre Asociaciones Cooperativas, art. 6 inciso i) punto 3).

En el campo, los ejidatarios y comuneros reclaman insistentemente el reconocimiento de su "mayoría de edad", pues durante décadas el funcionamiento de los órganos sociales¹⁶ de los ejidos y comunidades ha estado sometido a la vigilancia y validación de sus actos por las autoridades agrarias. Además, ahora los campesinos asumen que las empresas públicas les impiden acceder al manejo de los instrumentos necesarios para alcanzar su desarrollo, como son los insumos para la producción, el crédito, el seguro, el almacenamiento, la comercialización, etcétera.

Por otra parte, ante la carencia de una ley que las regule de manera específica, las empresas sindicales de reciente aparición se han visto precisadas a adoptar las más disímiles formas asociativas: asociaciones o sociedades civiles, sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, fideicomisos, cooperativas de consumo, tiendas sindicales y meros fenómenos de hecho.

En realidad, si esta cuestión se examina a fondo se encontrará que a las empresas sindicales y, en general, a las empresas del sector de economía social no les conviene que el Estado expida leyes específicas para regular su estatuto societario, pues comúnmente esas leyes establecen restricciones y controles estatales y sustentan la injerencia de las autoridades en el funcionamiento de las empresas.

Sin duda, las leyes que regulan a las empresas del sector de economía social han respondido a una avanzada concepción social, de la que derivaron preceptos tutelares que persiguen asegurar la autenticidad, la solvencia moral y la prosperidad de tales empresas. Sin embargo, la tutela estatal en estos momentos está siendo objeto de un severo cuestionamiento.

Es en este contexto que es necesario replantear los lazos de dependencia del sector de economía social en sus relaciones con el Estado.

V. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COMO PROMOTOR DE EMPRESAS DEL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL

La Constitución le asigna al Estado una responsabilidad trascendental en la creación de empresas sociales sustentadas en el trabajo de sus socios: "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo..."

Por otra parte, en el artículo 25 constitucional se impone al Estado la obligación de impulsar a las empresas del sector de economía social

¹⁶ Asamblea general de ejidatarios o comuneros, comisariado ejidal o de bienes comunales y consejo de vigilancia.

y de establecer, mediante ley, "...los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social..."

Los anteriores preceptos constitucionales definen claramente el papel promotor que el Estado debe asumir respecto del sector de economía social.

VI. ESTADO ACTUAL DEL FOMENTO AL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL

En México, el Estado ha jugado un papel decisivo en la creación de las distintas formas de organización del sector de economía social.

El sistema jurídico mexicano registra importantes avances en materia de fomento a las empresas sociales que se dedican a actividades agropecuarias y pesqueras.¹⁷

En efecto, la normatividad legal aplicable al sector social rural conlleva una variedad de medidas para su fomento, y constituye el sustento jurídico de una amplia red institucional.¹⁸

Empero, el fomento al sector social rural se concentra en las actividades primarias y sólo se extiende a las actividades industriales en la medida en que estén relacionadas directamente con los productos agropecuarios, por ello se restringe a las industrias rurales o agroindustrias. Parecería que el sistema jurídico reservó el derecho para industrializar y comercializar los demás productos al sector privado que predomina en las ciudades.

Durante décadas el campo ha sido expulsor de abundante mano de obra, por su incapacidad para generar empleos. Cada vez es más urgente incorporar a los hombres del campo a toda clase de actividades productivas, inclusive aquellas que no estén vinculadas con la producción agropecuaria.

Por su parte, el sector social urbano industrial tiene escasa significación debido, entre otras causas, a que las medidas de fomento diri-

¹⁷ En materia pesquera, además de varias medidas para el fomento de las cooperativas de producción pesquera, destaca que la Ley Federal de Pesca (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de diciembre de 1986) les reserva con el carácter de exclusividad la captura de las siguientes especies acuáticas que tienen un elevado valor comercial: abulón, almeja pismo, cabrilla, camarón, langosta de mar, ostión, tortuga marina y totoaba.

¹⁸ En ejecución de la reforma agraria, la función del Estado mexicano no se circunscribió a expedir las leyes que regulan la constitución, registro, organización y funcionamiento de los ejidos y comunidades agrarias. Además de ello, tomó a su cargo la tarea de proporcionarles los medios para la producción (tierras, aguas y bosques), diversos insumos (semillas, fertilizantes, etcétera), créditos, seguros, asistencia técnica, mecanismos de comercialización, etcétera. El desempeño de todas estas funciones por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, ha requerido la conformación de una amplia y compleja red institucional sustentada en un extenso sistema jurídico.

gidas específicamente a las cooperativas, no incluyen todas las actividades económicas ni abarcan todas las áreas del fomento.¹⁹

Es claro entonces que la carencia de un esquema integral de fomento ha limitado el crecimiento del sector de economía social, particularmente en el ámbito urbano industrial.

VII. ESQUEMA INTEGRAL DE FOMENTO AL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL

Por lo anterior, se requiere que el Estado en forma conjunta con las principales organizaciones representativas del sector de economía social a nivel nacional, diseñe un esquema integral de fomento al sector de economía social, en cuya configuración se deben examinar las necesidades del sector social en las siguientes áreas:

- 1) Asistencia técnica.
- 2) Asesoría organizacional, financiera, fiscal, contable, administrativa y jurídica.
- 3) Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión.
- 4) Formación y capacitación del personal directivo, técnico y administrativo.
- 5) Gestión y otorgamiento de créditos y garantías.
- 6) Participación estatal con capital de riesgo.
- 7) Acceso y establecimiento de canales de comercialización.
- 8) Participación en el Sistema Nacional de Planeación.
- 9) Otorgamiento de estímulos fiscales.
- 10) Simplificación de trámites administrativos.
- 11) Preferencias para:
 - La explotación de recursos naturales;
 - La prestación de servicios públicos;
 - El aprovechamiento de bienes de propiedad pública;
 - La contratación de obras públicas, y
 - La venta de bienes al sector público.

¹⁹ En efecto, en el ámbito urbano industrial, no existen apoyos financieros preferenciales para la creación y expansión de cooperativas en la industria, el comercio o los servicios; tan sólo han existido significativas líneas de crédito para las cooperativas de vivienda. Asimismo, el marco legal también es muy raquítico sobre la asistencia técnica y la capacitación.

Las disposiciones jurídicas respectivas deberían formar parte de una Ley General de Fomento al Sector Social que fuese aplicable a todas las formas asociativas integrantes de dicho sector.²⁰

VIII. FOMENTO Y FISCALIZACIÓN

Si el Estado debe diseñar y poner en práctica un esquema de fomento integral para el desarrollo del sector de economía social, es necesario tomar conciencia de que, al cumplir con esa responsabilidad, el Estado procurará asegurar que los estímulos, créditos y apoyos lleguen sin peligro de desviaciones a sus verdaderos destinatarios, y produzcan los resultados esperados. De modo que en la normatividad jurídica quedarán plasmadas tanto las medidas de fomento como los mecanismos de fiscalización.

Es pues insoslayable el riesgo de que, por regla general, a medida que el Estado amplíe el esquema de fomento en favor del sector de economía social, se dará pie a una mayor injerencia del propio Estado sobre las empresas sociales.

Así, la fiscalización pública se extenderá desde la constitución pasando por la organización y funcionamiento hasta la disolución y liquidación de las empresas sociales, incluyendo sus organismos de segundo y tercer grados.

Los estudios de derecho comparado sobre las cooperativas, arrojan interesantes datos y puntos de vista sobre la fiscalización pública:²¹ su carácter preventivo o correctivo; las facultades de las autoridades y los deberes correlativos de las empresas; las distintas especies de actos administrativos tendentes a corregir irregularidades y anomalías de las empresas (recomendación, amonestación, apercibimiento, validación o veto de actos sociales, multa, suspensión, destitución y arresto de los miembros de los órganos sociales, intervención de la autoridad en la empresa y su disolución ordenada por la autoridad administrativa o la judicial); los recursos para la impugnación de tales actos administrativos; la conveniencia o desventaja de que la misma dependencia pública se encargue a la vez del fomento y de la fiscalización, la imposición de sanciones penales, etcétera.

²⁰ Para mayor información sobre las materias que debe abordar el Anteproyecto de Ley General de Fomento al Sector Social, véase Cuauhtémoc, Arturo, "Reglamentación del artículo 25 constitucional para el fomento al sector social", *Incorporación productiva al trabajo y el sector social de la economía*, México, febrero-marzo, 1989, SPP/OIT/PNUD/MEX/86/008 "Apoyo al desarrollo del sector social de la economía", pp. 85-92.

²¹ Por contener las conclusiones de los tres Congresos Continentales sobre Derecho Cooperativo, respecto del fomento y la fiscalización, es importante consultar a Carrasco, Eddy, *Temas de derecho cooperativo*, Santo Domingo, República Dominicana, Editora Visión, 1987, pp. 34-37.

Sin embargo, en tales estudios se presta poca atención al examen de la justificación, objetivos, ventajas e inconvenientes de los mecanismos de fiscalización, desde la perspectiva de las exigencias que plantea el desarrollo económico del país y el de las empresas del sector de economía social.

IX. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

Se pueden reseñar los siguientes objetivos de la fiscalización:

- 1) Asegurar la autenticidad de cada empresa y velar por la solvencia moral del sector de economía social en su conjunto. El Estado tratará de evitar que los capitalistas simulen la creación de empresas sociales con la finalidad de beneficiarse de la exención de impuestos, de acceder a la explotación de actividades económicas reservadas al sector de economía social o de eludir el cumplimiento de la legislación laboral protectora de los trabajadores de la empresa. Para ello, las empresas quedarán sometidas a una inspección sistemática y se establecerán sanciones administrativas y penales para los infractores.
- 2) Cuidar que el funcionamiento de la empresa se apegue a las normas legales, a los principios filosóficos y a la doctrina cooperativa. El Estado supervisará la actuación de los órganos sociales de cada empresa. En algunos casos, tendrá facultades para validar o vetar los actos sociales, velando por los derechos de las minorías y de los socios considerados aisladamente.
- 3) Procurar el manejo honesto de los recursos de la empresa, por parte de sus directivos. El Estado exigirá el otorgamiento de fianzas a los directivos que manejen recursos; impondrá y supervisará la operación de un sistema de contabilidad. En algunos casos, elevará la sanción a los autores de delitos patrimoniales cometidos en contra de las empresas.
- 4) Proteger los intereses de los acreedores de la empresa y del público en general. El Estado implantará y practicará o supervisará un sistema de auditorías internas o externas.
- 5) Preservar la integridad de los activos fijos esenciales para la explotación de las empresas. En materia agraria sobresale la disposición legal que establece que los terrenos ejidales y comunales son inalienables, imprescriptibles, intransmisibles e inembargables.²²

²² Ley Federal de Reforma Agraria, artículo 52.

- 6) Pugar por la eficiencia y la productividad de las empresas. Aunque este objetivo es invocado para justificar la fiscalización del Estado, generalmente no se diseñan mecanismos fiscalizadores tendientes a verificar la eficiencia y la productividad. Tal parece que los legisladores piensan que para alcanzarlas basta con mantener actualizados los libros sociales y contables, así como el registro de socios.

La actividad estatal destinada al sector de economía social ha dado más énfasis a la fiscalización que al fomento.

La fiscalización por su propia naturaleza, lejos de ser un medio o instrumento para elevar la eficiencia y la productividad empresarial, tiende a convertirse en un obstáculo para el desarrollo de las empresas.²³ Esto les sucede inclusive a las empresas públicas.²⁴

X. REPLANTEAMIENTO DE LAS RELACIONES DEL ESTADO CON EL SECTOR DE ECONOMÍA SOCIAL

Esta situación exige un replanteamiento de las relaciones del Estado con el aparato productivo y específicamente con el sector de economía social, que tiene que enfrentar más trabas que el sector privado.

Ahora es más claro que nunca que el Estado debe asumir un papel rector pero también promotor del desarrollo económico nacional. Por ello es que el gobierno mexicano ha emprendido un programa de desregulación de la actividad económica en beneficio del empresariado nacional,²⁵ del que también forma parte el sector de la economía social.

²³ En sentido contrario parece opinar Eddy Carrasco: "La fiscalización pública debe garantizar la eficiencia en la conducción de la empresa cooperativa..." (*op. cit.*, p. 43).

²⁴ Así lo reconoce la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal de Entidades Paraestatales (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de mayo de 1986): "En resumen, la Iniciativa de Ley... constituye por ahora una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas que enfrentan las entidades públicas de nuestro país, por una parte a las excesivas normas jurídicas que las regulan, por otra a la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación y por último a su necesaria autonomía de gestión".

²⁵ Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala: "La mayor parte de las regulaciones de la actividad económica fue creada hace ya mucho tiempo. Existen regulaciones que tienen hasta más de cien años en vigencia y, naturalmente, no responden a las condiciones ni a los retos actuales, especialmente en el marco de una economía abierta a la competencia externa. La regulación excesiva impone costos elevados, limita la competencia impulsando los precios a la alza, discrimina entre diversos agentes productivos, desalienta la productividad y propicia una asignación ineficiente de los recursos. El exceso de regulación castiga más a los que menos tienen, afecta principalmente a la pequeña y mediana industria, y en general, perjudica a quienes disponen de menores recursos. Asimismo, al constituirse en una barrera a las entradas de nuevos participantes en los mercados, la regulación excesiva propicia ganancias oligopólicas para unos

En este contexto se presenta la insoslayable necesidad de que las organizaciones representativas del sector de economía social, en forma conjunta, analicen, ratifiquen, modifiquen o formulen y concierten con el Estado:

a) El estatuto societario de las empresas del sector de economía social

En este rubro se deben considerar las siguientes cuestiones:

- 1) La constitución de las empresas sociales y el reconocimiento de su personalidad jurídica no pueden quedar condicionadas a una previa autorización gubernamental. El Estado únicamente debe encargarse del registro público de estas empresas, de igual forma que lo hace con la mayoría de las sociedades.
- 2) La factibilidad de un proyecto de inversión no depende del juicio discrecional de la autoridad; por tanto, no puede erigirse como un impedimento para la constitución de una empresa o para la realización de una actividad económica.
- 3) La disminución del número de socios necesario para constituir una empresa social,²⁶ a fin de que los desempleados y subempleados cuenten con la posibilidad de crear estas empresas para generar empleos.
- 4) El establecimiento de nuevas fórmulas que permitan la coinvertición entre el Estado y las empresas sociales y entre estas empresas, ya sean nacionales o extranjeras.

b) Un esquema de fomento al sector de economía social de carácter integral

Las áreas de fomento que deberán regularse por una ley de carácter general ya fueron enunciadas con anterioridad.

cuantos, a costa del bienestar de los demás". (Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1989, Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal, Punto 5.3.8 p. 88.)

²⁶ El mínimo de integrantes para que un grupo pueda constituir una empresa del sector social, es variable: 5 en las sociedades de solidaridad económica, 10 en las cooperativas, 15 en las sociedades de solidaridad social, 20 en los ejidos, 300 en las mutualistas. La ley no especifica un mínimo para las comunidades agrarias, pero actualmente en promedio cuentan con 180 miembros. Se advierte que las cantidades anteriores son elevadas. La nueva Ley de Cooperativas de la URSS sólo exige 3 personas (art. 11). La Ley General de Cooperativas de España (promulgada el día 2 de abril de 1987) requiere 5 integrantes (art. 7).

El logro de la eficiencia y de la productividad de las empresas es uno de los objetivos propios del fomento al sector de economía social, por tanto no se puede hacer depender de los mecanismos de fiscalización pública.

Desde este punto de vista, la factibilidad del respectivo proyecto de inversión debe ser el criterio fundamental en el otorgamiento de concesiones para la explotación de actividades económicas reguladas por el Estado, así como para el otorgamiento de créditos y en general de apoyos financieros. La función del Estado no se debe reducir al otorgamiento o negación de concesiones o créditos, sino que será trascendental la prestación de los servicios de asistencia técnica, asesoría y consultoría.

Las organizaciones del sector social deben constituir y consolidar sus propias instituciones de fomento, así como incorporarse en los órganos de decisión de las dependencias gubernamentales de fomento.

c) Reducción de la actividad fiscalizadora del Estado

La reducción del campo de la fiscalización a sus ideales dimensiones y una adecuada distribución de la actividad fiscalizadora entre la Federación, los gobiernos de los estados, las organizaciones representativas del sector de economía social y sus empresas, sobre las siguientes bases:

- 1) Solamente la ley podrá establecer en forma restrictiva los casos que ameriten la fiscalización pública sobre la organización y el funcionamiento de las empresas sociales.
- 2) Por regla general, el Estado no debe fiscalizar de oficio la organización y el funcionamiento de las empresas sociales, ni debe tener facultades para validar o vetar los actos sociales.
- 3) En los casos de excepción que la ley establezca, la fiscalización pública sobre los actos sociales de preferencia deberá operar *a posteriori*, de manera que la autoridad no tenga la facultad de paralizar el funcionamiento de las empresas.
- 4) Sólo a petición de parte interesada, la autoridad administrativa podrá conciliar o arbitrar y la autoridad judicial dirimir controversias entre los socios y las empresas.
- 5) El Estado deberá proteger los intereses de los acreedores y del público en general, de la misma forma que lo hace tratándose de las empresas privadas.
- 6) Se deben eliminar o simplificar los trámites administrativos. Sólo se deben conservar los trámites en los que evidentemente el beneficio sea mayor que el costo.

- 7) A las empresas del sector de economía social les corresponde ganar la confianza del público mediante una producción de calidad a precios competitivos. La confiabilidad de las empresas no debe estar sujeta a una resolución estatal.
- 8) Además de la fiscalización interna que le corresponde al consejo de vigilancia dentro de cada empresa, es muy importante que se establezcan instancias de fiscalización en las organizaciones representativas del sector de economía social, a fin de que éstas participen plenamente en la responsabilidad de velar por la autenticidad y la solvencia moral del propio sector de economía social.
- 9) Se deben sancionar en forma drástica los actos de simulación por los que personas ajenas al sector de economía social se beneficien de estímulos fiscales, créditos y otros apoyos, o eludan la aplicación de la legislación laboral. La identificación y erradicación de estos casos es responsabilidad común del Estado y del sector de economía social.
- 10) Es conveniente que las funciones de fomento y de fiscalización se asignen a diferentes órganos de la administración pública.

En síntesis, se trata de que el Estado asuma su responsabilidad constitucional y se convierta en un activo promotor del desarrollo del sector de economía social, dejando en segundo término sus funciones de fiscalización, lo que traería como consecuencia el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las empresas del sector de economía social.