

La nueva gestión pública desde el punto de vista del enfoque institucional, como factor de fortalecimiento del derecho cooperativo: el caso de México en el periodo 2012-2018

The new public management from the point of view of the institutional approach, as a factor for strengthening cooperative law: the case of Mexico in the period 2012-2018

A nova gestão pública do ponto de vista da abordagem institucional como fator de fortalecimento do direito cooperativo: o caso do México no período 2012-2018

Omar Barragán Fernández¹

Recibido: 26 de marzo de 2021

Aprobado: 10 de diciembre de 2021

Publicado: 10 de enero de 2022

Cómo citar este artículo:

Barragán Fernández, O. (2022). La nueva gestión pública desde el punto de vista del enfoque institucional, como factor de fortalecimiento del derecho cooperativo: el caso de México en el periodo 2012-2018. *Cooperativismo & Desarrollo*, 30(122), 1-23. doi: <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2022.01.01>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2022.01.01>

¹ Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Licenciatura en Comercio Internacional y Aduanas, Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo

Correo electrónico: obarragan@upmh.edu.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4260-2080>



Resumen

Objetivo: analizar el derecho cooperativo en México, considerando la Nueva Gestión Pública (NGP) de dicho país durante el periodo 2012-2018, en el cual el gobierno federal emprendió reformas estructurales dentro de su esquema de programas sociales y hubo procesos legales de relevancia que no necesariamente fueron más allá de ello.

Metodología: se plantea el método sistémico con un enfoque cualitativo, a fin de revisar el enfoque institucional aplicable a la Nueva Gestión Pública (NGP) y su incidencia en el derecho cooperativo.

Hallazgos: a pesar de que hubo un cambio institucional relevante en 1994 con la Ley General de Sociedades Cooperativas, lo cual planteó una NGP, en ese sentido, hubo reformas en 2018 que no mostraron un avance más allá del marco legal.

Resultados: La legislación cooperativa ha mostrado avances en la formalidad, no así en la realidad operativa de México, considerando los derroteros de la NGP en ese sentido.

Conclusiones: Hay una necesidad de hacer más clara la realidad del derecho cooperativo en los esquemas sociales y solidarios desde la acción gubernamental, toda vez que existen bases institucionales al respecto.

Palabras clave: derecho cooperativo; nueva gestión pública; enfoque sistémico; cambio institucional.

Descriptor:

K19 Otro

D73 Procesos administrativos en organismos públicos

B52 Institucional.

Abstract

Objective: Analyze cooperative law in Mexico, considering the New Public Management (NGP) of said country during the period 2012-2018, in which the federal government undertook structural reforms within its scheme of social programs and in which there were legal processes of relevance that did not necessarily go beyond that.

Methodology: The systemic method is proposed with a qualitative approach, so that the subject focuses on reviewing the institutional approach applicable to New Public Management (NPM) and its impact on cooperative law.

Findings: despite the fact that there was a relevant institutional change in 1994 with the General Law of Cooperative Societies, which proposed an NPM in that sense, there were reforms in 2018 that did not show progress beyond the legal framework.

Results: The cooperative legislation has shown progress in formality, not in the operational reality of Mexico, considering the NPM's paths in that sense.

Conclusions: There is a need to clarify the reality of cooperative law in social and solidarity schemes from government action, since there are institutional bases in this regard.

Keywords: Cooperative law; New Public Management; Mexico; systemic approach; institutional change

Resumo

Objetivo: analisar o direito cooperativo no México, considerando a Nova Gestão Pública (NGP) durante o período 2012-2018, em que o governo federal realizou reformas estruturais dentro de seu esquema de programas sociais e houve processos legais relevantes que não necessariamente foram além.

Metodologia: propõe-se o método sistémico com abordagem qualitativa, a fim de revisar a abordagem institucional aplicável à Nova Gestão Pública (NGP) e seu impacto no direito cooperativo.

Achados: apesar de ter ocorrido uma mudança institucional relevante em 1994 com a Lei Geral de Sociedades Cooperativas, que derivou numa NPM e, nesse sentido, houve reformas em 2018, essas reformas não apresentaram avanços além do marco legal.

Resultados: A legislação cooperativa mostrou avanços na formalidade, mas não na realidade operacional do México, considerando os caminhos do NPM nesse sentido.

Conclusões: Há necessidade de esclarecer a realidade do direito cooperativo nos regimes sociais e solidários a partir da ação governamental, uma vez que existem bases institucionais nesse sentido.

Palavras-chave: direito cooperativo, nova gestão pública, abordagem sistêmica, mudança institucional.

Introducción

El derecho cooperativo es un tema ubicado en el contexto jurídico, el cual permite analizar aspectos un tanto ortodoxos, es decir, relacionados con planteamientos tradicionales, provenientes de la época napoleónica al inicio de la vida posrevolucionaria francesa, es decir, en los albores del siglo XIX. Aunque también tiene elementos avanzados, de corte abierto, donde los límites legales contemporáneos aplican a países, regiones, interacciones entre naciones, vínculos con organizaciones de tipo social, entre otros asuntos del tema ante nuevas formas de gestión de lo público, como es el caso que se propone.

El derecho cooperativo, visto como un sistema jurídico vanguardista con elementos sistémicos de tipo cualitativo, busca objetivos y metas en términos regulatorios, dentro de ámbitos sociales. Algunos pueden ser la sociología, así como sus ramas afines, tales como la ciencia política y la economía, además de cualquier tema que pueda vincularse con el cooperativismo (Sánchez Boza, 1997). En tal sentido, el derecho cooperativo debe ser visto como sistema abierto, porque es dinámico, adaptable y vanguardista, esto forma parte de la concepción de la Teoría General de Sistemas (TGS).¹

1 La teoría de sistemas o teoría general de los sistemas es el estudio interdisciplinario de los sistemas en general. Su propósito es estudiar los principios aplicables a los sistemas en cualquier nivel en todos los campos de la investigación. En 1950, el biólogo Austríaco Ludwig von Bertalanffy planteó la teoría general de sistemas propiamente dicha. Posteriormente, en la década de los setenta, Humberto Maturana desarrolló el concepto de Autopoiesis, el que da cuenta de la organización de los sistemas vivos como redes cerradas de autoproducción de los componentes que las constituyen. W. Ross Ashby y Norbert Wiener desarrollaron la teoría matemática de la comunicación y control de sistemas a través de la regulación de la retroalimentación (cibernética), que se encuentra estrechamente relacionada con la teoría de control. En la misma década, René Thom y E.C. Zeeman plantearon la teoría de las catástrofes, rama de las matemáticas de acuerdo con bifurcaciones en sistemas dinámicos que clasifica los fenómenos caracterizados por súbitos desplazamientos en su conducta.

Las organizaciones, en posición como entes económicos y sociales, asumen el rol de empresas, con presencia de mutualidad, no considerados a nivel local o estatal, dado que su perspectiva es internacional. Resulta complejo solicitar criterios jurídicos cooperativos en micro dimensiones, de ahí que la educación, el medio ambiente y el asociacionismo son situaciones que pueden incluir al cooperativismo desde bases jurídicas. Con ello se amplía su espectro de aplicación, que es extenso y ambicioso, porque implica un cambio de concepción respecto del trabajo tanto social, como solidario.

El movimiento cooperativo a nivel internacional ha estado cubierto desde el punto de vista jurídico con cierta laxitud, dado que ha sido ubicado en un entorno de reconocimiento en cuanto a su naturaleza jurídica y social respecto de las entidades. Únicamente por la Recomendación 127 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde su naturaleza jurídica no pasa de ser "una recomendación". Es decir, no se asume un papel de obligación, no hay posibilidades de penalización por violaciones al derecho cooperativo a nivel mundial, ello pone alarma en los acuerdos que no han tendido a darle mayor fortaleza jurídica al cooperativismo.

El derecho cooperativo a nivel internacional carece de la categoría de derecho, porque no se acompaña con obligaciones, las recomendaciones no abarcan esa función. De ahí las áreas de oportunidad que han motivado la presente investigación, que se propone ser una vanguardia en la línea sobre el derecho cooperativo y la Nueva Gestión Pública (NGP), por tratarse de una correlación reciente y, por tanto, con muchas vertientes de análisis y reflexión crítica. Se trata de un tema polémico, actual y de necesario trabajo minucioso al respecto.

En el caso mexicano existe un marco legal en materia de sociedades cooperativas, vistas como organizaciones económicas. Esto tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es lo habitual en repúblicas representativas, democráticas y federales, que es la situación de México. El artículo 25 de la Carta Magna establece que la ley será responsable de indicar los mecanismos necesarios para facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector social de la economía, mediante el fomento, entre otras, a la actividad cooperativa, esto permite sentar las bases del derecho cooperativo, aunque el sentido de las cooperativas no ha sido precisamente el adecuado.

La idea mercantil de las cooperativas las pone en tela de juicio en cuanto a su sentido eminentemente social y solidario, porque se genera una confusión entre sociedades mercantiles y cooperativas. Desde el siglo XIX, la Constitución otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de comercio, no de cooperación. En el marco de la Carta Magna de 1857, en 1889 fue expedido el Código de

Comercio, que reguló a las sociedades mercantiles, entre ellas las cooperativas, sin una distinción clara, porque no se tuvo esa intención durante el porfiriato (1876-1880 y 1884-1911).

La revolución mexicana iniciada intelectualmente desde 1900, aunque política y militarmente a partir de 1910, culminó en una constitución muy progresista en 1917, que le dio al cooperativismo la forma de uniones sindicales en defensa de garantías laborales tanto individuales, como colectivas, pero no como cooperativas en el sentido estricto de la palabra. En 1934, dentro de la Constitución de 1917, el Poder Legislativo Federal desprendió del Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la que conservó la clasificación de las cooperativas como entidades mercantiles regidas por una legislación especial.

La legislación cooperativa estuvo directamente vinculada con la concepción mercantil, porque no se comprendió su necesaria distinción jurídica, conceptual y operativa. El sistema político mexicano emanado de la Revolución que inició en 1910 y terminó en 1929, centralizó a las cooperativas, dado que se buscaba un control de gestión pública desde el poder presidencial de dichas organizaciones, que no fueron respetadas en cuanto a su autonomía y, por ende, adecuada distinción respecto de las sociedades mercantiles. Esto conduce a ver en las formas tradicionales de trabajo gubernamental un presidencialismo centralista que no tuvo intención de reconocer el cooperativismo como un asunto independiente, así ocurrió entre 1934 y 1994.

Al finalizar la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), como consecuencia de la privatización de los ejidos con la reforma al Artículo 27 de la Constitución de 1917, ocurrida en 1992, se dio la creación de una nueva ley en materia de sociedades cooperativas, que inició el reconocimiento de las cooperativas fuera del contexto mercantil, después de seis décadas de cooperativismo mercantil, valga la expresión. Es posible advertir en este sentido, que la tendencia hacia una Nueva Gestión Pública (NGP) dio pie a una admisión del derecho cooperativo en México, con el fin de dotarles a las cooperativas, cuando menos, de herramientas jurídicas que les permitieran distinguirse de las sociedades mercantiles por primera vez en la historia de México.

La presente investigación pretende analizar la incidencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el derecho cooperativo. Se analiza para ello el caso de México en el periodo 2012-2018, que es el sexenio presidencial anterior, gobernado por Enrique Peña Nieto, dado que fue en tal periodo en el cual se dieron las últimas modificaciones a la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), con base en los procesos de reforma iniciados en 1994 con la ley y sus consecuentes cambios durante las administraciones de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada

(2000-2006) y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), como antecedentes del gobierno de Peña Nieto.

El artículo que se presenta se encuentra estructurado de la siguiente manera. Se aborda en primera instancia el derecho cooperativo en el mundo, más adelante se trata el caso mexicano de manera más amplia. En un siguiente momento se maneja la NGP como detonador de un derecho cooperativo más cercano a su naturaleza y su espíritu tanto a nivel internacional, como nacional. Se sigue la trayectoria del documento con el caso de México en el sexenio 2012-2018, iniciando con los antecedentes correspondientes, para cerrar con las conclusiones y recomendaciones.

Derecho cooperativo: una perspectiva histórica mundial

La historia reconoce al cooperativismo más como un conjunto de actividades pragmáticas con reglas no escritas, que como un marco jurídico de referencia. La colaboración entre individuos se ha manifestado a partir del sentido común, siendo este un factor predominante para la satisfacción de intereses tanto individuales, como colectivos. Se puede plantear que, a partir de la cooperación entre los seres humanos, se comenzó a gestar la historia de la visión cooperativa y su proyección como acción colectiva. Se han encontrado vestigios de prácticas cooperativas en el antiguo Egipto, que datan de tres mil años antes de Cristo. Aunque también se habla de cooperativismo entre los persas, fenicios, griegos y romanos, lo cual no debe sorprender, porque se trataba de actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y de cacería en conjunto.

Pasaron muchos siglos para ver al cooperativismo más allá de la práctica, es decir, como una actividad de necesario reconocimiento tácito y jurídico. Robert Owen, empresario, filántropo y socialista utópico británico nacido en 1771 y muerto en 1858, es considerado por muchos autores como el padre del cooperativismo. Se dedicó a escribir y defender la visión del cooperativismo, publicando en 1813 el libro *Nueva visión de sociedad, ensayo sobre la formación del carácter humano*; y en 1815 el libro *Observaciones sobre el efecto del sistema manufacturero*. En tales libros, se expresaron planteamientos ubicados en la posibilidad de sustituir al sistema capitalista por otro en el cual los obreros se unieran, a fin de crear una nueva realidad basada en la ideología cooperativa, con el objeto de que las empresas sociales fueran más rentables que las industrias.

Hacia 1832, en territorio británico existían aproximadamente 500 cooperativas con 20 mil trabajadores. Robert Owen defendió los intereses de los obreros, a

través de relaciones con el movimiento gestado para defender sus derechos, a fin de crear la Gran Unión Consolidada de Oficios. Esta tuvo por objeto concentrar a todo el movimiento obrero británico, sin un marco legal, más bien como una iniciativa pragmática, porque el conservadurismo de la monarquía no estaba dispuesto a regular los movimientos que pugnaban por reconocimiento de garantías tanto individuales, como colectivas.

La unión fue el inicio informal en términos jurídicos respecto del cooperativismo moderno, el cual dio paso el 24 de octubre de 1844 en Inglaterra,² a que 28 trabajadores textiles en la ciudad de Rochdale, aportando 28 peniques cada uno, formaran una empresa denominada "Rochdale Equitable Pioneers Society", la cual basó su funcionamiento en los valores y principios cooperativos, ante la ausencia de un marco legal respectivo. Se puede hablar de dicha empresa como la primera de carácter cooperativo, la cual, siguiendo los ideales de Robert Owen, comenzó a gestar la posibilidad de desarrollar un sistema económico alternativo, basado en la cooperación entre los hombres, no en los fundamentos normativos, cuando menos en ese momento no fue más allá de una práctica al margen de la ley.

Es menester señalar que la cooperativa puede entenderse como una empresa que organiza los factores de la producción, para realizar una determinada actividad económica y social, ya sea de producción de bienes o de prestación de servicios, y que opera a partir de las aportaciones al capital social que hacen sus integrantes. Ello es la esencia del cooperativismo en tanto movimiento social estructurado, ajeno al lucro, o en todo caso buscando distribuir entre los miembros de la cooperativa los beneficios, por ello, las iniciativas ciudadanas son más importantes que las políticas públicas, salvo que el gobierno allane el camino al trabajo de los ciudadanos para formar cooperativas.

Este capital tiene ciertas características que lo hacen diferente a otras empresas, porque en la cooperativa lo fundamental es la asociación entre personas y el capital social es sólo un instrumento, un medio por el cual se vale un grupo de personas para satisfacer una necesidad, ya sea la producción de bienes o la prestación de servicios, la comercialización, el crédito o la distribución de artículos de consumo. Esto significa que los recursos económicos son sólo una herramienta para el logro de un objetivo y no el objetivo como tal, es decir, no hay un sentido capitalista de enriquecimiento elevado, dado que se trata de cumplir metas y ayudar a las comunidades.

Conocidos estos antecedentes históricos, no es fácil enclaustrar al movimiento cooperativo en alguna corriente política, económica, de producción o filosófica ya

2 Dentro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Los otros territorios son Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

que, como se ha señalado, el cooperativismo surgió de manera natural entre los seres humanos, con el fin de lograr una sociedad más justa mediante el trabajo colectivo y fraternal, previo a algún mecanismo jurídico de corte regulatorio. Por ello el cooperativismo ha sido una alternativa viable para aquellas personas que se han visto marginadas de los modelos clásicos de producción. A partir de estos argumentos, es importante considerar que la bonanza en la producción debe verse reflejada en los estándares de bienestar del ser humano, puesto que la economía debe servir al humano y no éste a la economía, ya que la mano de obra no es una mercancía, pero sin marco legal, no es posible lograrlo, porque quedaría como un acto de buena voluntad.

Las sociedades cooperativas permiten canalizar el esfuerzo de las personas que trabajan tanto para mejorar su nivel de vida, como el de su familia y el de su comunidad, generando una riqueza equitativa que contribuya al bienestar general, que se refiere al bien hacer y el bien ser de las personas. Esto les debe permitir alcanzar niveles más decorosos de vida, siendo un eslabón en la consecución de la justicia social y la dignificación del ser humano, siempre y cuando haya bases de derecho cooperativo, no únicamente voluntad social o política, si todo ello no se traduce en leyes, el terreno es sinuoso.

Los objetivos del sistema cooperativo consisten en contrastar la propuesta cooperativa de distribución de la riqueza con regímenes de tinte individualista, es decir, ser el medio en virtud del cual todos pueden llegar a ser económicamente más fuertes, socialmente más competentes y cívicamente más ilustrados. Busca transformar moralmente a los humanos haciendo sus intereses coincidentes; eliminar la ganancia especulativa; proteger al individuo de acciones orientadas por un poder centralizado y preservar su libertad sin renunciar a su responsabilidad individual; cambiar el espíritu de las actividades económicas por la ayuda mutua, pero sin renunciar a la lícita participación que le corresponde a los socios por los excedentes, poniendo al alcance de todas las personas la posibilidad de entrar en la vida activa de la economía.

México en el derecho cooperativo

A lo largo de la historia moderna, en México se ha presentado una gran variedad de manifestaciones del cooperativismo, las cuales se han observado casi paralelamente al movimiento internacional. Ejemplo de ello son los pueblos hospitales fundados por el obispo Vasco de Quiroga, en el estado de Michoacán durante el siglo XVI, al inicio de la vida colonial, los cuales debido a su forma de organización y funcionamiento pueden ser considerados como vestigios del cooperativismo primitivo.

En 1839, a menos de veinte años de consumada la independencia de México, se fundó en el estado de Veracruz la caja de ahorros "Orizaba" la cual también fungía como casa de empeño. En 1873, con 44 socios, se constituyó la "Cooperativa de Sastres de la Ciudad de México", la cual funcionaba como una especie de banco, de montepío y como caja de ahorros, y en 1876 los obreros ferroviarios de la Estación Buenavista del Distrito Federal constituyeron la primera Sociedad Cooperativa de Consumo, todo ello al margen de la ley, es decir, un cooperativismo pre jurídico en México.

No fue sino hasta 1889 que el Código de Comercio las reconoció como "unidades económicas, con características de organización y funcionamiento diferentes a las de la empresa privada", dotándolas de una figura legal, aunque imprecisa y de carácter irregular, porque no quedaba claro el sentido de su funcionamiento. En la etapa histórica denominada como el "Porfiriato" (1876-1880 y 1884-1911) se neutralizó el espíritu y desarrollo del cooperativismo en México, lo cual se vio reflejado en un olvido hacia el sector y en un freno a su expansión, porque se pretendía acotarlo legalmente con indefiniciones que implicaran el freno al crecimiento de un sector considerado peligroso en el equilibrio de poder entre el sector público y la iniciativa privada.

Con el inicio del movimiento revolucionario, el cooperativismo obtuvo su oportunidad de avance y expansión, la cual alcanzó su cúspide al triunfar el proceso de cambio iniciado en 1900, pero con trazos más claros a partir de 1910. Así pues, el movimiento cooperativo creció rápidamente de 1911 a 1926, todo ello a pesar de la inexistencia de un marco jurídico para su regulación, no obstante, la promulgación de la Constitución de 1917. Para 1927, el presidente Plutarco Elías Calles dio paso a la conformación de la primera Ley Cooperativa, aunque dicha ley era de carácter restrictivo, pues el Ejecutivo la promulgó en venganza por no haber contado con el apoyo de los cooperativistas en su campaña electoral.

La promulgación de tal ley y la orientación de la misma se gestó bajo las presiones que significaba el crecimiento del movimiento cooperativo, ya que dicho movimiento dio origen a una institución denominada Partido Nacional Cooperativista (PNC), el cual para 1923 había ganado la gubernatura de San Luis Potosí y el ayuntamiento de la Ciudad de México. Su líder, Jorge Prieto Laurents, se había fortalecido en resistencia al Ejecutivo encabezado por el presidente Álvaro Obregón Salido (1920-1924). Dicho partido se distanció del gobierno y apoyó a Adolfo de la Huerta en sus aspiraciones presidenciales, pero la revuelta en ese sentido fracasó y Obregón logró imponer a Calles como su sucesor en la Primera Magistratura del país.

Seis años después, en 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez promulgó la segunda ley cooperativa, con la intención de mejorar el sentido social de la primera ley,

con ello el PNC se vio aún más fortalecido, ya que la nueva ley reflejó la simpatía del entonces presidente por la doctrina cooperativa. No obstante, lo anterior, los caudillos militares no estaban dispuestos a ver su hegemonía disminuida, y combatieron al partido hasta hacerlo desaparecer. Para 1938, el presidente Lázaro Cárdenas, considerado el gran promotor del cooperativismo mexicano, promulgó la tercera ley de cooperativas de México.

Dicha ley no podía mantenerse ajena al proceso interno posrevolucionario, ni refractario al influjo exterior, por ello el contenido de la ley tenía previstos elementos que mostraban el afán clasista de sus redactores, los cuales veían en el cooperativismo una organización de trabajadores. Por lo cual sentían que el desarrollo y fortalecimiento de las sociedades cooperativas era uno de los caminos para llegar a la nueva sociedad. Aunado a ello, el Estado mexicano veía la necesidad de participar en las cooperativas como un socio que salvaguardara la orientación de estos organismos, y que los mantuviera de alguna manera bajo la influencia o la tutela del mismo.

Posterior a la etapa histórica denominada como el "Cardenismo", México siguió presentando ritmos acelerados de crecimiento del movimiento cooperativo nacional, al amparo de la cooptación de grupos y la consecuente consolidación del sistema político mexicano presidencialista de la posrevolución mexicana. En 1978, a poco tiempo de haber iniciado el gobierno de José López Portillo (1976-1982), un estudio realizado por la Dirección General de Fomento Cooperativo (DGFC) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), arrojó los siguientes datos: a nivel nacional durante el periodo de 1938 a 1976 se integraron un total de 6610 cooperativas, de las cuales 4298 eran de producción y 2312 de consumo, sumando un total de 518 596 socios.

En ese mismo año surgieron una serie de políticas públicas destinadas al sector cooperativo, entre las cuales, por acuerdo presidencial, se creó la Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo (CIFC), que tendría por objeto apoyar un crecimiento importante del cooperativismo en México, por lo menos formalmente. En los años posteriores a 1978, si bien el cooperativismo mexicano siguió creciendo, sus ritmos respectivos eran inferiores a los presentados años atrás, aunque no por ello dejaron de colaborar al desarrollo nacional. Diez años después de la realización de aquel primer estudio sobre la presencia de las cooperativas en México, se realizó un segundo estudio por parte de la Unidad Coordinadora de Políticas, Estudios y Estadísticas del Trabajo (UCPEET), de la STPS, el cual muestra que en 1988 existían en México un total de 8017 cooperativas, con un total de 349 047 socios.

Ante tal panorama, el movimiento cooperativo nacional exigía una nueva legislación acorde a su problemática y a sus necesidades, por ello en 1994 se publicó una nueva ley relativa al sector. Esta ley decretó la desaparición de la DGFC de la STPS,

y delegó la responsabilidad de función y control estadístico del cooperativismo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La cual había sido creada en 1992 como parte del inicio de una estrategia gubernamental de centrar las políticas en el desarrollo social a través de programas sectoriales derivados de los Planes Nacionales de Desarrollo para cada sexenio gubernamental. Tal legislación en aquella época significó un gran avance para el cooperativismo nacional, puesto que, además de dotar a las sociedades cooperativas de un reconocimiento legal más preciso, se dio admisión jurídica a los diferentes tipos de sociedades cooperativas, se reguló su fomento, constitución, funcionamiento, organización y extinción.

Si bien dicha legislación en su momento fue de gran importancia para el movimiento cooperativo nacional y obtuvo el reconocimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como una de las más avanzadas en el mundo. En el presente se ha visto rebasada en muchas de sus disposiciones, entre las que destacan: la imposibilidad de que personas morales puedan formar parte de cooperativas, la falta de un esquema ágil de liquidación y disolución, la falta de homologación en la base para la creación de fondos sociales, entre otras, debido a que la temporalidad, necesidades y problemática del presente es distinta a la existente en aquella época.

Adicionalmente, es de suma importancia que se reconozca plenamente en el marco jurídico mexicano, el que las sociedades cooperativas se podrán dedicar libremente a cualquier actividad económica lícita, estableciendo las disposiciones necesarias para que las políticas públicas y la legislación permitan la operación de cooperativas de seguros, salud, energías, entre otras. De lo anterior se desprende la necesidad de una nueva ley que contemple la realidad económica y social del país y que sea capaz de responder a las necesidades del cooperativismo mexicano, de dotar al sector de herramientas que sean verdaderamente útiles y aplicables para su crecimiento y consolidación, así como de eliminar los vicios que impiden su promoción y obstaculizan su desarrollo.

La Nueva Gestión Pública (NGP) como detonador de un derecho cooperativo en el mundo

El cooperativismo internacional es un modelo económico y social que pretende ser justo y democrático. Al respecto, ha mostrado en la época actual ser una de las palancas más importantes del desarrollo económico, porque tiene un mercado inter-cooperativo internacional, con indicadores destacados en inversión, empleo e

ingreso. Distribuye de manera equitativa la riqueza que genera y beneficia a cerca de 1000 millones de cooperativistas (Datos de la Alianza Cooperativa Internacional). Las principales experiencias exitosas se dan en los países asiáticos, tales como China, India, Japón, entre otros. Es interesante que Europa, América del Norte y América del Sur no figuren, ya que cuentan con experiencias interesantes, vale la pena reconocer que la rigidez asiática ha logrado, paradójicamente, la flexibilidad suficiente para dar cabida al sector cooperativo.

En 2001, de acuerdo con cifras de la Alianza Cooperativa Internacional, 415 millones eran cooperativistas (Ginebra Informe-Oficial 2001)."Esta espectacular expresión cuantitativa, demuestra fehacientemente que cuando se crean las condiciones para una verdadera promoción de las cooperativas, como lo propugna la recomendación 193 de la OIT; las Cooperativas se convierten en pilares de desarrollo económico y social ... y, hacen posible que millones de personas salgan de la pobreza mediante el esfuerzo solidario en beneficio en común" (Encomenderos, 2009, p. 52).

Otros ejemplos destacados son Italia con 11 000 cooperativas que producen el 6 % del Producto Interno Bruto (PIB) (El País, 11 de marzo de 2008, p.12). "En Argentina existen más de 18,000 cooperativas que reúnen a una cifra superior a los 9 millones de miembros; en Bélgica unas 30,000 cooperativas en 2001; en Canadá una de cada 3 personas es miembro de una cooperativa. (Solo el movimiento Desjardins en Québec reúne a más de 5 millones de socios; en Colombia y Costa Rica un 10% de la población es miembro de cooperativas; en los Estados Unidos un 25% de su población es miembro de una cooperativa; en la India los miembros de cooperativas superan los 240 millones de personas; en Japón, una de cada 3 familias es cooperativista; en Kenya, país africano, una de cada 5 personas es socia de una cooperativa y en Singapur los cooperativistas son 1'400,000, lo que representa una tercera parte de su población" (Escalante, UDUAL, 2012).

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) para las Américas, en la Primera Cumbre, realizada en Guadalajara, Jalisco, México en 2009, en su declaración manifestó: la coyuntura actual representa una oportunidad para el sector cooperativo para fortalecer su papel de generador de cohesión e inclusión social porque las cooperativas coadyuvan a la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones. Mitigan los efectos de las crisis, así como la contribución a las economías locales, regionales, nacionales e internacionales. El gobierno del entonces presidente de México Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) facilitó esa reunión.

La ACI es una institución no gubernamental que agrupa a las cooperativas nacionales e internacionales de todas las actividades humanas. Tiene 249 organizaciones de 93 países. La Alianza de manera sintética señala en su sitio web (www.ica.coop)

que las cooperativas agrícolas representan entre el 80 % y el 99 % de la producción láctea en Noruega, Nueva Zelanda y los Estados Unidos de América; el 71 % de la producción pesquera en la República de Corea (Corea del Sur), y el 40 % de la agricultura en Brasil. Las cooperativas eléctricas en Bangladesh dan el servicio a 28 millones de personas y en Estados Unidos a 37 millones de personas. Según el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito y la Asociación Europea de Bancos Cooperativos, existen "49,000 cooperativas de ahorro y préstamo que ofrecen servicios a 184 millones de miembros en 97 países y 4,200 bancos cooperativos europeos prestan servicios a 149 millones de clientes".

A nivel mundial, no existe en la literatura una relación directa entre la Nueva Gestión Pública (NGP) y el derecho cooperativo, se trata de dos temas que no han propiciado un abordamiento conjunto. Ello no debería extrañar, ya que se trata de dos temas que, dada la incidencia del sector público desde la institucionalidad normativa, han planteado la concepción social y solidaria del cooperativismo que es muy reciente. Además, una nueva forma de gestión de lo público no se considera un hilo conductor de un cooperativismo reestructurado, aunque sigue siendo un cooperativismo público, no social propiamente.

Ver cómo las nuevas formas de manejar los asuntos gubernamentales tienen una incidencia en el derecho cooperativo, permite entender que el impulsor de leyes es el sector público, a propuesta del poder ejecutivo y aprobadas o no por el legislativo. De ahí que el trabajo administrativo en el ámbito público es el detonador de las reformas legales en diferentes ámbitos, siendo el cooperativo uno de los más importantes, por ello la inquietud de abordar ambos aspectos dentro de la presente investigación.

En Colombia, Rivera-González y Rubiano-Aranzaes (2016) toman un caso de estudio que rescata la relación entre la gestión pública y las cooperativas, se trató de un observatorio como herramienta para el sector social, cooperativo y solidario en el departamento del Tolima, en ese país suramericano. El caso permite advertir que el cooperativismo puede actuar colaborativamente con una administración local en pos del logro de metas de desarrollo, esto lo hace algo relevante y digno de un trabajo comprometido entre los sectores público y social, una situación excepcional, por lo mismo, digna de análisis.

Tabla 1. La nueva gestión pública.

| Teoría | | Actuaciones | |
|------------------------------|--|--|--|
| Costos de transacción | Reformas en la estructura organizativa | Reducciones puras de la dimensión | Privatizaciones |
| | | | Gestión indirecta de servicios |
| | | Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión | Introducción de competencia externa |
| | | | Cooperación o colaboración |
| | Modificaciones en el diseño organizativo | Creación de competencia interna | Simplificación de la estructura jerárquica: la descentralización |
| Neo-taylorismo | Racionalización y normativa cultural | Racionalización normativa | Racionalización de procedimientos administrativos |
| | | | Desburocratización |
| | | Racionalización cultural | Desarrollo de políticas de personal |
| | | | Introducción de técnicas privadas |
| | Innovación tecnológica | | |
| Teoría de la agencia | Transparencia de la Administración | Comunicación externa | |
| | | Participación ciudadana | |

Fuente: García (2007).

En la tabla 1 se muestran elementos que permiten abordar la institucionalidad y la organización en un sentido público específico, ya que se enfoca en la teoría de la agencia, también llamada teoría de la organización, tratando el asunto de la transparencia, que preocupa a la gestión. Ahora bien, en lo tocante a los costos de transacción, relevantes para la teoría institucional, ocurre que se abordan las reformas organizativas, que conducen a mecanismos que han operado desde hace poco más de 30 años en México y que guardan estrecha relación con los nuevos modelos de gestión pública.

La tabla 1 reconoce la participación del nuevo institucionalismo y de la teoría organizacional dentro de la Nueva Gestión Pública (NGP), lo cual permite sostener que estas dos corrientes teóricas son importantes para entender a la NGP. Esto es muy importante para comprender el nuevo enfoque de la administración pública orientado a resultados y en el cual los elementos de la tabla 1 cobran extraordinaria importancia en la revisión del cambio en la gestión pública.

En el ámbito de partidos políticos, organizaciones sociales, incluso en dependencias gubernamentales, hay una clara capacidad para persuadir o convencer, haciendo uso discrecional de los símbolos en forma de manipulación a conveniencia del detentor del poder. Ello puede darse también justificando las recompensas, porque hay un aparato de dominio que sustenta el actuar de las personas dentro de

la organización, ese aparato es una alteración de la institucionalidad, es decir, una institucionalidad interpretativa, lo cual conduce a pensar en una legitimidad tomada de la forma en la cual se asume la legalidad, lo cual hace del poder un ejercicio muchas veces discrecional, donde hay una dominación clara.

NGP cooperativa en México

Como marco conceptual inicial, es posible indicar que, en las últimas décadas, las cooperativas han demostrado cierta vocación de suplir la reducción gradual del intervencionismo estatal en sus funciones de provisión de servicios sociales, utilizando los recursos propios de cada comunidad, que son requeridos para satisfacer las necesidades locales (Coque, 2003). De esta forma, los servicios públicos han constituido un área de expansión para el accionar de estas formas asociativas, con el agregado de que realizan una gestión democrática, transparente y responsable.

Desde 1994, el gobierno federal mexicano desmontó la estructura de apoyo al sector social para el desarrollo. Con eso, se afectó la producción agropecuaria, pesquera y de servicios, distorsionando la naturaleza del sector cooperativo como parte de la economía social, con exclusión de la solidaria. La nueva legislación cooperativa busca que el sector fortalezca las relaciones con el Estado, para generar mayores oportunidades en el mercado y regular distorsiones, brindar apoyo con la creación de infraestructura requerida y propiciar un sólido reconocimiento para el cooperativismo mexicano.

La ley vigente, bajo la no intervención del Estado, en gran medida dispersa y divide al Movimiento Cooperativista Nacional, al no existir una política de estado para el sector, ni políticas para el fortalecimiento de la integración cooperativa, es posible plantear que durante la vigencia de la ley ha resultado difícil la integración cooperativa de uniones, federaciones, confederaciones y un órgano de integración nacional. Todo este asunto ocasiona que no se tenga un mercado intercooperativo nacional, las ventajas comparativas y las economías de escala, una política educativa que forme el espíritu cooperativo y la generación de cadenas productivas de bienes y servicios.

En México no se dispone de estadísticas oficiales sobre la participación de las empresas cooperativas en el Producto Interno Bruto (PIB). "No se cuenta con datos precisos acerca del tamaño de la economía social en México. Distintas fuentes señalan que hay alrededor de 15 mil cooperativas de consumo y producción de bienes y 5 millones de cooperativistas, pero también hay otras expresiones que podrían ser ejemplo de esta organización como son los ejidos, pequeños productores, asociaciones de ejidatarios que funcionan como medios de producción, financiamiento,

asesoría técnica, entre otros, que juntos representan el 15% de la población económicamente activa" (Nuevosemanario, 2013, 2 de abril).

Esto determina la importancia del cooperativismo y del sector social de la economía. Además, no se cuenta con un registro y padrón de las cooperativas existentes en el país, lo que no permite su planeación estratégica. Una problemática que ha enfrentado el cooperativismo es la simulación que realizan las empresas privadas para eludir obligaciones fiscales y laborales, así como aprovechar las ventajas de las sociedades cooperativas. Existen diferencias entre la sociedad cooperativa y la empresa mercantil privada, en su racionalidad económica, la primera en su naturaleza social, busca el mejoramiento de la calidad de vida de todos los socios, a quienes se les distribuye equitativamente los rendimientos; la segunda pretende maximizar la ganancia que se reparte como lucro entre unos cuantos.

La Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) del 3 de agosto de 1994 ha tenido varias reformas entre ese año y el 2012. Es decir, durante tres sexenios, hubo decretos de reforma el 4 de junio de 2001, el 27 de noviembre de 2007, el 13 de agosto de 2009, esta última fecha fue la que más artículos modificó, esto conduce a establecer que el gobierno con mayor preocupación reformista en ese sentido fue el de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), quedando en segundo lugar el de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Por su parte, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no hizo reforma alguna, debido a que la ley fue muy cercana a su sexenio y, además, la crisis financiera de fines de 1994 fue prioritaria respecto de una revisión del esquema cooperativo mexicano.

Conviene señalar que se trató únicamente de reformas legales, no de reformas constitucionales, eso implica que el derecho cooperativo sufrió reformas en la legislación que emana de la Constitución, no en la Carta Magna en ese sentido, lo cual permite advertir que hubo una conformidad a los términos de la LGSC, no a la promulgación de una nueva legislación en la materia. La ley tuvo la misma estructura durante casi siete años, entre 2001 y 2007 se mantuvo igual, se modificó un poco en ese año, para lograr cambios significativos en 2009, que dieron la pauta a nuevos horizontes en la formalidad cooperativa, no así en la realidad, porque se trató de reformas en la formalidad, no en la práctica cooperativa.

Hablar de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el derecho cooperativo en México es ver que el Estado entiende que las cooperativas no surgen de la sociedad, sino de la política pública que les permite aparecer, lo cual implica una preocupación, porque las reformas legales implican una institucionalidad más formal que real. Con base en Arellano (2002), se plantea que, en México, como en varios países de América Latina y el Caribe, la burocracia gubernamental tiene un doble papel de importancia política:

ser el espacio real de la lucha por el poder, entendiendo su diferencia respecto de la dominación, la arena política en concreto; y, por otro lado, constituirse como el espacio objetivo de representación social, en ese sentido, la gestión pública en proceso de modificación es importante.

Debido a la debilidad de los mecanismos propios de las democracias en un contexto de baja participación política, la arena gubernamental constituyó por muchos años el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política.

Para Uvalle (2000) hay una necesidad institucional para la modernidad política de México, aunque es posible decir que no hay institucionalidad sin acuerdos. Esto permite hablar de cierta organización para que las reglas del juego se incorporen a la vida pública, en ese sentido, la gestión pública es un asunto de modernización institucional en la forma de organización gubernamental. Lo cual en México ha sido particularmente relevante por la manera en la cual se dieron los cambios dentro de algunos ámbitos de actuación.

Las recientes transformaciones del sistema político mexicano, caracterizadas fundamentalmente por una creciente democratización y una revaloración de los espacios de acción pública tanto estatales como municipales, han puesto en el centro de la atención social la forma en que los gobiernos y sus administraciones públicas cumplen las funciones que tienen encomendadas. Esto ha implicado que, por igual, dependencias federales, programas estatales o servicios municipales se vean bajo un escrutinio cuidadoso, mismo que les obliga a plantear continuamente mejoras en el diseño y en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Se tiene así una situación en la que los gobiernos, no importando si son de un partido político u otro, o si son federales, estatales o municipales, están obligados a enfrentar nuevos retos. Entre ellos se encuentran asimilar la pluralidad político-social, además de atender al principio de administración eficiente de recursos presupuestales y naturales, porque se parte de una institucionalidad dada a partir de acuerdos organizacionales que dan cabida a horizontes distintos dentro de la forma de administración gubernamental en diversos países, incluso en México, lo cual merece un análisis más profundo que le dé a su vez un marco de referencia.

Lo anterior sugiere la incorporación de aspectos de la administración privada dentro del ámbito de la administración pública. No necesariamente ámbitos sociales y solidarios como tales, en términos de un cooperativismo que se aleje de la

circunscripción al ámbito gubernamental, como preconiza la tendencia de gestión gerencializante, no social y solidaria, de lo público.

México en el sexenio 2012-2018 en materia de NGP y derecho cooperativo

Las cooperativas constituyen un instrumento por el que es posible mejorar la vida de sus integrantes mediante la práctica de principios y valores. Con ello, es factible lograr mejoras económicas y sociales para las comunidades, sentando las bases para la construcción de una sociedad más igualitaria. Por su relevancia en el desarrollo económico y social de México, se busca establecer si las cooperativas mexicanas corresponden al sector social de la economía y si son contempladas como entidades sin fines de lucro en los ordenamientos constitucionales y legales que resultan en beneficios fiscales.

Por tanto, derivado del análisis realizado, fue posible llegar a las siguientes conclusiones:

- La reforma de 2018 a la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), no menciona literalmente la condición no lucrativa de las cooperativas, pero sí se reconoce la existencia del acto cooperativo al interior de tales sociedades.
- La Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) de 2009, como una legislación específica para las cooperativas de ahorro y préstamo, integra en sus preceptos normativos la naturaleza no lucrativa para estas sociedades dedicadas a la intermediación financiera.
- La noción teórica del acto cooperativo no es retomada en las resoluciones dictadas por la Corte, por lo que no se justifica la característica no lucrativa con apoyo en dicha propuesta doctrinal, sino que las sustenta en la naturaleza de las actividades centradas en el consumo y producción de bienes o servicios, de las personas que se ven beneficiadas.
- En la reforma de 2018 a la LGSC no se considera el supuesto de exención de tributos por la actividad habitual de las sociedades cooperativas, pero sí se hace en la norma tributaria —que constituiría la ley de la materia—. Por lo que en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (2016), se ha establecido que las cooperativas de consumo, así como las de ahorro y préstamo,

quedan liberadas del pago del impuesto. Dicha liberación no se aplica a las cooperativas de producción, las que se encuentran gravadas de la misma manera que las sociedades lucrativas, salvo excepciones otorgadas a ciertas actividades de producción en el sector primario.

Finalmente, debe reflexionarse en que un movimiento cooperativo fuertemente afianzado en la filosofía que defiende, como es la práctica de valores y principios de la cooperación, puede posicionarse, en todo el mundo, como una alternativa viable para modificar las consecuencias del modelo económico dominante y justificar la inclusión de las cooperativas en las normas jurídicas como entidades sin fines de lucro y consecuentemente otorgarles incentivos tributarios.

En el contexto de las reformas estructurales del sexenio 2012-2018, no hay inclusión del sector cooperativo, con excepción de las reformas del 19 de enero de 2018 a la LGSC, que tampoco fueron constitucionales, sino meramente legales. El hecho de que sea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y no la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) la responsable de esos asuntos, ha abandonado la idea de las personas y ha fortalecido el concepto de desarrollo social desde la política pública, que en el caso del sexenio 2012-2018, se ubica en el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2013-2018, sectorial del Plan Nacional de Desarrollo.

En lo que concierne al gobierno de Enrique Peña Nieto, con respecto a los elementos de la Nueva Gestión Pública (NGP), establece en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) un eje transversal denominado Programa para un gobierno Cercano y Moderno. El propósito es que todos los programas que provengan dicho plan se enfoquen especialmente a lograr los resultados establecidos en él, además de procurar la optimización del uso de los recursos públicos, fomentar la transparencia y rendición de cuentas.

El sustento de este programa es la exigencia de la sociedad mexicana de tener un gobierno que sea eficiente, donde puedan evaluarse los resultados que genera, con miras a aumentar su desempeño, la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía, además de simplificar la normatividad y los trámites administrativos, así como fomentar la transparencia y rendición de cuentas (Diario Oficial de la Federación, 2013).

El derecho cooperativo no ha sido una prioridad reformista dentro de la más reciente administración federal de México. Esto conduce a pensar que se ha perdido la conexión entre la Nueva Gestión Pública (NGP) y el derecho cooperativo, como consecuencia de la tendencia a buscar empresarializar la gestión, no socializarla, en parte por una inadecuada traducción del vocablo Management, que ha ocasionado una idea distinta al sentido de gestión.

Conclusiones y recomendaciones

El derecho cooperativo es una rama jurídica que surgió desde hace casi 190 años e inició en Reino Unido, a partir de la sociedad hacia el marco legal, como parte de luchas sociales para lograr la reivindicación de demandas sociales, a partir de propuestas cooperativas desde los obreros y otros grupos marginados. Pero ese sentido no se ha concretado, al darle un criterio gubernamental, por ser ese el punto de origen de procesos legales para conformar las bases institucionales del derecho cooperativo a nivel mundial.

En el mundo, las cooperativas han tomado un papel muy importante, porque son las formadoras de una consciencia social de tipo solidarios en comunidad, para cooperar hacia fines que sean distintos a la gestión gubernamental y las decisiones corporativas. Como ocurre con la Universidad de Harvard, que está invirtiendo en capacitación hacia planes de negocios en un sentido privado, con ayuda gubernamental, pero una operación social y solidaria dentro de los países en los que opera su programa de transformación de ecosistemas productivos.

En México, el Virreinato, la época independiente y la reforma fueron tiempos de cambio hacia las cooperativas, sometidas al control político a través de la ley comercial de 1889, que le permitió al porfiriato unir a las cooperativas con la iniciativa privada y mantener la lealtad al poder ejecutivo, ello cambió relativamente con la revolución y las condiciones operativas que fueron consolidando el movimiento, para legalizar la disciplina y la lealtad al ejecutivo federal en condiciones distintas.

Durante el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), los cambios legales crearon las bases para el derecho cooperativo, en el marco de la consolidación del Sistema Político Mexicano presidencialista de partido único gobernante. La estructura de las cooperativas se ligó con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los mecanismos de control político de las organizaciones populares, en una centralización desde el gobierno en turno en cada sexenio, a través de un sistema corporativo clientelar.

Hasta 1978 se retomó el asunto de las cooperativas, a partir de estadísticas, en el marco del surgimiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con la intención de retomarlas en una posible incorporación a un nuevo marco legal. Pero pasaron dieciséis años para ver ese resultado en la forma de una nueva ley en la materia, para que la Nueva Gestión Pública (NGP) las incorporara y fuera un cambio dentro del derecho cooperativo, aunque no necesariamente de la realidad cooperativa.

Las nuevas orientaciones son más cooperativas, no obstante, el gobierno se asume como el propietario de los procesos necesarios para la reactivación económica y, ante la pandemia por COVID-19, suplanta las iniciativas ciudadanas por un plan

de recuperación empresarial, que asume como cierta modalidad cooperativa, cuando no es así, se trata de un plan de gobierno, acaso de empresas, pero no de ciudadanos.

Los logros han sido más legales que constitucionales y, dentro de ellos, más formales que reales, se necesita un trabajo social y solidario que dé pie a iniciativas cooperativas, en las cuales la sociedad le indique al gobierno y a los empresarios cómo desea las cosas, cómo pretende fortalecer la economía desde la sociedad y las propuestas solidarias de trabajo cooperativo.

Es preciso que el derecho cooperativo en México sea mejor a partir de casos de éxito internacionales adaptables a la realidad mexicana, en forma responsable, considerando no solamente la legislación, sino también el seguimiento, la actualización, las reformas necesarias y la consolidación de un esquema cooperativo en el cual la legislación sólo sea el instrumento de nuevos horizontes cooperativos.

Se analizó el derecho cooperativo en México, considerando la Nueva Gestión Pública (NGP) de dicho país durante el periodo 2012-2018, en el cual el gobierno federal emprendió reformas estructurales dentro de su esquema de programas sociales y en el cual hubo procesos legales de relevancia que no necesariamente fueron más allá de ello, tomando en cuenta la metodología sistémica con un enfoque cualitativo, con el foco de atención en revisar el enfoque institucional aplicable a la Nueva Gestión Pública (NGP) y su incidencia en el derecho cooperativo, que se dio desde la concepción fundacional de tal enfoque.

A pesar del cambio institucional relevante en 1994 con la Ley General de Sociedades Cooperativas, que planteó una NGP en ese sentido, se dieron reformas en 2018 que no mostraron un avance más allá del marco legal, por lo tanto, se trató de una institucionalidad formal, estructurada, pero no propiamente se reflejaba en un sentido pragmático de aplicación amplia. En tal concepto, la legislación cooperativa ha mostrado avances en la formalidad, no así en la realidad operativa de México, considerando los derroteros de la NGP en ese aspecto. Hay una necesidad de hacer más clara la realidad del derecho cooperativo en los esquemas sociales y solidarios desde la acción gubernamental, toda vez que existen bases institucionales al respecto.

Referencias

Alcalde, J. (2014). Perspectivas de reforma del Derecho Cooperativo. *Revista Chilena de Derecho Privado*, 22, 393-426.

Arroyo, J. P., et al. (Coords.) (2018). *Balance de las reformas estructurales, Tomo I*. IBD Senado de la República, México.

- 22 La nueva gestión pública desde el punto de vista del enfoque institucional, como factor de fortalecimiento del derecho cooperativo: el caso de México en el periodo 2012-2018
- Bacaria, J. (Coord.) (2015). *Las reformas estructurales en México. Una perspectiva para las relaciones España-México*. CIDOB ediciones, Barcelona..
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley General de Sociedades*. México.
- Candelas, A. (2018). *Los avances de las reformas estructurales*, CESOP, Documento de trabajo núm. 281.
- Cejudo, G. (Comp.) (2013). *Nueva gestión pública*. Siglo XXI, Primera reimpresión.
- Cracogna, D. (Coord.) (2009). *La legislación cooperativa en México, Centroamérica y el Caribe*. 1a ed. Alianza Cooperativa Internacional para las Américas.
- CESOP. (2016). *Cooperativismo en México*. CESOP, Documento de trabajo núm. 217.
- Coque, J. (2003). El desarrollo local sobre bases cooperativas: Valoraciones de los recursos locales y creación de redes. *Cooperativismo y Desarrollo Local*. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. y Fundación Luis Vives.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*. Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, 37-64.
- Gobierno de la República. (2013). *Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 2013-2018*. México.
- González, F. (2005). *Opción estratégico-empresarial de tercerización laboral con Flexibilidad*. Trabajo Asociado de Investigación, Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Gutiérrez R. (2014). Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Economíaunam*, 11(32), -58. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Henry, H. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*. OIT, Ginebra, Segunda edición.
- Instituto Belisario Domínguez. (2018). Avances en la mejora de la gestión gubernamental: El caso de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Colección Temas Estratégicos*, 59, IBD Senado de la República, México.
- Izquierdo, M. (2016). Cooperativas de producción en México y reformas fiscales. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 50, 103-126.
- Lara, G. (2020). Las Cooperativas como Entidades con Fines No Lucrativos en México: regulación y características tributarias. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*.

- Maldonado, A.V., et al. (2015). El papel social de las cooperativas, un estudio de caso. En *XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. FCA-UNAM, México.
- Martínez, A. (2015). Las cooperativas y su acción sobre la sociedad. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 117, 34-49.
- Medina, A. y Flores, U. (2015). Análisis de la sociedad cooperativa y su fiscalidad en la región mixteca oaxaqueña, México. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 49, 251-278.
- Melián Navarro, A., et al. (2006). La investigación en materia de cooperativas de crédito y de grupos cooperativos. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 56.
- Rivera-González, M. Á. y Rubiano-Aranzaes, E. (2014). Renovación generacional mediante la formación para el emprendimiento en la zona cafetera del norte del Tolima. *Cooperativismo & Desarrollo*, 22(105), 7-15. <https://dx.doi.org/10.16925/co.v22i105.1031BYNCND> <https://dx.doi.org/10.16925/co.v22i105.1031> Economía Solidaria y Cooperativismo
- Rodríguez Musa, O. (2019). Cooperativas, administración pública y desarrollo local: apuntes en pos de su necesaria articulación, 145-149. <https://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/252>
- Sánchez, L. (2013). *Factores que explican el buen desempeño de las micro cooperativas de la Ciudad de México*. Tesis de Maestría en Administración, UNAM-PPCA. México.
- Urquiza, A., Billi, M. y Leal, T. (2017). Aplicar una distinción. Un programa sistémico-constructivista para la investigación social cualitativa. *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*, 37, 21-53.
- Uvalle, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. UNAM, Plaza y Valdés, Primera edición.