

Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association of Cooperative Law Journal

www.baidc.deusto.es

index: SCOPUS, SJR, ESCI (WoS), JCI, Latindex – 17815-E, CSIC, CIRC (B), DICE, DIALNET plus,
DOAJ, MIAR, REDIB

No. 62/2023

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/baidc622023>

Sumario

Artículos

La reconfiguración de la acción concertada reservada a la iniciativa no lucrativa basada en la regulación de los servicios de interés general de solidaridad

Martí Rius Coma

Cooperatives as a way of participation in political decision-making processes: An Examination over the Turkish Forestry Cooperatives in constitutional terms

Anıl Güven Yüksel

Límites y contradicciones del Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024 en México

Juan José Rojas Herrera

Análisis de las estrategias solidarias para la reactivación económica en el Distrito de Santa Marta

Andrea Carolina Rodríguez Fernández y
José Javier Nuñez Castillo

Análisis del sabotaje de la Economía Social y de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador

Arturo Luque González, Vanessa Estefanía Merino Chilibingua y María del Carmen Aldas Vargas

Las cooperativas indígenas: entre los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas y su plan de vida

Iván Vargas-Chaves



Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association of Cooperative Law Journal

No. 62/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc622023>

El *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* está incluido en:
International Association of Cooperative Law Journal is included in:



SCOPUS

DOAJ DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS

Dialnet

latindex

D I C E

BASE DE DATOS
ISOC

MIAR

EBSCO host

OCLC
WorldCat®

Google
Académico

CIRC

REDIB | Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico

Cargos de la Asociación:

Presidente: Dr. Enrique Gadea Soler

Vicepresidenta: Dra. Eba Gaminde Egia

Secretario General: Dr. Alberto Atxabal Rada

Presidentes de Honor: Dr. Dante Cracogna

Dr. Renato Dabormida

Dr. Tulio Rosembuj

Dr. Alejandro Martínez Charterina

Dr. Javier Divar Garteiz-aurrecoa

**Grupo Internacional de Investigación en Derecho Cooperativo
(adscrito a la Universidad de Deusto):**

Coordinación: Dra. Vega María Arnáez Arce, Universidad de Deusto

Dr. Enrique Gadea, Universidad de Deusto

Dr. Alberto Atxabal, Universidad de Deusto

Dr. Santiago Larrazabal Basáñez, Universidad de Deusto

Dr. Dante Cracogna, Universidad de Buenos Aires

Dra. Roxana Sánchez Boza, Universidad Nacional de San José de Costa Rica

Dr. Alberto García Müller, Universidad de los Andes, Venezuela

Dra. Martha Izquierdo, Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. Lenio Streck, Universidad de Unisinos, Brasil

Dr. José Eduardo Miranda, FMB, Brasil

Dr. Orestes Rodríguez Musa, Universidad de Pinar del Río, Cuba

Dr. Francisco Javier Arrieta Idiákez, Universidad de Deusto

Dra. Josune López Rodríguez, Universidad de Deusto

Dr. Gonzalo Martínez Etxeberria, Universidad de Deusto

Dr. Edrigo Aranburu Aguirre, Universidad de Deusto

Página web de la Asociación:

www.aidc.deusto.es



Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association of Cooperative
Law Journal

No. 62/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc622023>

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
Bilbao 2023

Derechos de autor

El *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Copyright

The *International Association of Cooperative Law Journal* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated

Dirección postal:

Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
Apartado 1 (48080 Bilbao)
Tfno.: 944 139 000 ext. 3011
Fax: 944 139 099

Dirección electrónica:

Página web: www.baidc.deusto.es
e-mail: boletin.aidc@deusto.es

Colabora:

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

LAN ETA ENPLEGU
SAILA

DEPARTAMENTO DE TRABAJO
Y EMPLEO

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 — 48080 Bilbao
e-mail: publicaciones@deusto.es

ISSN: 1134-993X
ISSN-e: 2386-4893

Depósito legal: BI — 568-95

Impreso en España/Printed in Spain

Cargos del *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (BAIDC):

Directora

Vega María Arnáez Arce (UD)

Director adjunto

Enrique Gadea Soler (UD)

Consejo de redacción

Fernando Sacristán Bergia (Universidad Rey Juan Carlos)
Carlos Vargas Vasserot (Universidad de Almería)
Alberto Atxabal Rada (UD)
Martha E. Izquierdo (Universidad Autónoma del Estado de México)
Roxana Sánchez Boza (Universidad Nacional de San José de Costa Rica)
José Eduardo Miranda (FMB, Brasil)
Orisel Hernández Aguilar (Universidad de Pinar del Río, Cuba)

Consejo Asesor Internacional

Dante Cracogna (Universidad de Buenos Aires)
Renato Dabormida (Universidad de Génova)
Tulio Rosembuj (Universidad de Barcelona)
Alberto García Müller, (Universidad de los Andes)
Lenio Streck (Universidad de Unisinos)
Orestes Rodríguez Musa (Universidad de Pinar del Río)
José Luis Monzón (CIRIEC- España)
Santiago Larrazabal Basáñez (UD)
Francisco Javier Arrieta Idiákez (UD)
Hagen Henry (Universidad de Helsinki)
Aitor Bengoetxea Alkorta (EHU-Universidad del País Vasco)
Deolinda A. Meira (Instituto Politécnico do Porto)
Antonio Fici (Universidad de Molise)
Francisco José Martínez Segovia (Universidad de Castilla-La Mancha)
Alfredo Muñoz García (Universidad Complutense de Madrid)
Gemma Fajardo García (Universidad de Valencia)
Isabel Tur Vilas (Universidad de Barcelona)
Javier Divar Garteiz-aurrecoa (UD)
Alejandro Martínez Charterina (UD)
Saioa Arando Lasagabaster (Universidad de Mondragón)
Mirta Vuotto (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Héctor Ruiz Ramírez (Universidad Autónoma del Estado de México, México)
Rogelio Fernández Sagot (Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, Costa Rica)
Leonardo Rafael de Souza (Colegio de Abogados de Santa Catarina, Brasil)
Antonio José Sarmiento Reyes (Pontificia Universidad Javierana, Colombia)
Carlos Torres Morales (Universidad de Lima, Perú)

Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association of Cooperative Law Journal

No. 62/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc622023>

Sumario

- | | |
|---|----|
| I. Presentación de la AIDC | 11 |
| II. Artículos | |
| 1. La reconfiguración de la acción concertada reservada a la iniciativa no lucrativa basada en la regulación de los servicios de interés general de solidaridad
<i>The reconfiguration of the concerted action reserved to the non-profit initiative based on the regulation of solidarity services of general interest</i>
Martí Rius Coma | 19 |
| 2. Cooperatives as a way of participation in political decision-making processes: An Examination over the Turkish Forestry Cooperatives in constitutional terms
<i>Las cooperativas como forma de participación en los procesos de toma de decisiones políticas: un examen de las cooperativas forestales turcas en términos constitucionales</i>
Anil Güven Yüksel | 51 |
| 3. Límites y contradicciones del Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024 en México
<i>Limits and contradictions of the Program for the Promotion of the Social Economy 2021-2024 in Mexico</i>
Juan José Rojas Herrera | 71 |
| 4. Análisis de las estrategias implementadas desde la economía solidaria para la reactivación económica en el Distrito de Santa Marta
<i>Analysis of the social economy enterprises strategies's for the economic reactivation in the Municipality of Santa Marta</i>
Andrea Carolina Rodríguez Fernández y José Javier Nuvaez Castillo | 95 |

5. Análisis del sabotaje de la Economía Social y de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador <i>Analysis of the sabotage of the Social Economy and savings and credit cooperatives in Ecuador</i> Arturo Luque González, Vanessa Estefanía Merino Chilibingua y María del Carmen Aldas Vargas	109
6. Las cooperativas indígenas: entre los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas y su plan de vida <i>Indigenous cooperatives: between the rights to autonomy and self-determination of indigenous peoples and their life plan</i> Iván Vargas-Chaves	137
III. Listado de miembros de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo	165
Normas de publicación	179
Código ético	180
Relación de evaluadores	183

I

Presentación de la AIDC

**Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (AIDC):
Red de comunicaciones e intercambio de experiencias
entre profesionales y estudiosos del Derecho Cooperativo
de todo el mundo**

Fundada el 28 de febrero de 1989

Sede: Facultad de Derecho
Universidad de Deusto
Apartado 1
E-48080 Bilbao (España)
E-mail: aidc@deusto.es

I. Objetivos

- Promover el progreso de los estudios jurídicos relacionados con las cooperativas.
- Propender al perfeccionamiento de la legislación cooperativa en los diferentes países.
- Difundir los estudios y avances realizados en la materia.
- Servir de nexo para el intercambio de información y experiencias entre los estudiosos de la disciplina.
- Mantener contacto con organismos y organizaciones cooperativas internacionales con miras a apoyar iniciativas vinculadas con el Derecho Cooperativo.

- Brindar apoyo a actividades académicas y de investigación sobre temas de la especialidad.

II. Realizaciones¹

Para el logro de sus objetivos, la AIDC:

- Edita regularmente un boletín de información legislativa, jurisprudencial y doctrinaria de todo el mundo.
- Apoya la constitución de secciones nacionales, las cuales ya existen en diversos países.
- Mantiene relaciones de colaboración y apoyo con la Organización de las Cooperativas de América (OCA) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).
- En adhesión al Congreso del Centenario de la ACI, publicó un libro colectivo sobre los principios cooperativos y la legislación cooperativa en el mundo.
- Mantiene relaciones con instituciones, universidades y centros de estudio de todo el mundo interesados en el Derecho Cooperativo.

¹ Para el desarrollo de sus actividades, la AIDC cuenta con el apoyo de la Dirección de Economía Social del Gobierno Vasco.

**International Association of Cooperative Law (AIDC):
Communications network and exchange
of experiences Among professionals and specialists
in Cooperative Law Around the world**

Founded on 28th of February 1989

Headquarters: Faculty of Law
University of Deusto
Apartado 1
48080 Bilbao (Spain)
E-mail: aidc@deusto.es

I. Objectives

- To promote the progress of legal studies related to cooperatives.
- To tend to the improvement of cooperative legislation in the different countries.
- To spread the studies and advances done in the subject.
- To serve as a link for the exchange of information and experiences among specialists in the subject.
- Keep up contacts with international cooperative bodies and organizations, with the aim of supporting initiatives related to Cooperative Law.

- To offer support to academic and investigation activities on subjects of the speciality.

II. Realizations¹

In order to achieve its objectives, the AIDC:

- Regularly publishes a journal on legislative, jurisprudential and doctrinaire information from the whole world.
- Supports the establishment of national sections, which already exist in various countries.
- Keeps in touch with the American Cooperative Organisation (OCA) and the International Cooperative Alliance (ACI), collaborating with them and supporting them.
- Sticking to the Congress of the ACI Centenary, it publishes a joint book on the cooperative principles and the cooperative legislation in the world.
- Is in touch with institutions, universities and study centers interested in Cooperative Law around the world.

¹ So as to develop its activities, the AIDC relies on the support of the Direction of Social Economy of the Basque Government.

II
Artículos

La reconfiguración de la acción concertada reservada a la iniciativa no lucrativa basada en la regulación de los servicios de interés general de solidaridad

(The reconfiguration of the concerted action reserved to the non-profit initiative based on the regulation of solidarity services of general interest)

Martí Rius Coma¹
Universidad de Deusto (España)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.2533>

Recibido: 20.07.2022

Aceptado: 27.04.2023

Fecha de publicación en línea: julio 2023

Sumario: 1. Introducción: la vigencia de un sistema de servicios sociales públicos para el aseguramiento del Estado del bienestar; 2. La colaboración público-privada como elemento esencial del sistema público de servicios sociales; 3. La acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro: un modelo en riesgo; 4. Los servicios sociales como servicios de interés general en el Derecho comunitario; 5. El diagnóstico de situación: la necesidad de una reconfiguración de la acción concertada reservada a la iniciativa no lucrativa; 6. Los nuevos ejes regulatorios de la acción concertada; 7. Consideración final: acción concertada, evolución o extinción; 8. Bibliografía.

Summary: 1. Introduction: the validity of a system of public social services to ensure the welfare state; 2. Public-private collaboration as an essential element of the public system of social services; 3. Social concertation reserved for non-profit organisations: a model at risk; 4. Social services as services of general interest in Community law; 5. The diagnosis of the situation: the need for a reconfiguration of the concerted action reserved for the non-profit initiative; 6. The new regulatory axes of concerted action; 7. Final consideration: concerted action, evolution or extinction; 8. Bibliography.

Resumen: Tradicionalmente, las entidades de la economía social han sido un agente protagonista en la prestación de servicios sociales a la ciudadanía. La configuración del Estado de bienestar como manifestación del Estado social supuso la incorporación de numerosos servicios asistenciales de titularidad pú-

¹ Abogado. Profesor invitado y doctorando de la Universidad de Deusto. Email: m.rius@deusto.es

blica prestados en colaboración con entidades del tercer sector de acción social a través de varios instrumentos de colaboración público-privada.

No obstante, las entidades del tercer sector, por sus propias características intrínsecas, no pueden competir en condiciones de igualdad con entidades con fines lucrativos en la adjudicación de contratos para la prestación de servicios sociales. En este contexto, surgió la acción concertada como vía de gestión indirecta de naturaleza no contractual para la prestación de servicios a las personas; modelo basado en el respeto a los principios del Derecho comunitario y que, en muchas ocasiones, se reservó a entidades sin fines lucrativos. Precisamente, dicha reserva a entidades sin ánimo de lucro ha venido poniendo en riesgo el modelo de acción concertada. En concreto, su principal amenaza deriva de la impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por parte de la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE), de la normativa autonómica reguladora de la acción concertada, por considerar que resulta contraria a Derecho al excluir a las entidades con ánimo de lucro.

Ante el riesgo de que los tribunales puedan concluir que la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro puede resultar contraria a los principios de igualdad de trato y no discriminación, como ya ha ocurrido con la reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo de iniciativa social, será necesario que las entidades de la economía social trabajen en un nuevo planteamiento de la acción concertada que asegure el modelo actual basado en la ausencia de beneficio económico en la prestación de servicios a las personas y la priorización de la calidad asistencial.

Para ello, en este trabajo se plantean las áreas sobre las que debería pivotar una reconfiguración del régimen de la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro que tuviera en consideración la diferenciación de los servicios sociales de interés económico general de aquellos servicios de interés no económico, como servicios que atienden a las necesidades de los ciudadanos más vulnerables basados en la doctrina fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con los principios de igualdad, universalidad, solidaridad, eficiencia y adecuación, como servicios no sometidos al derecho de la competencia, de forma que se produzca una distinción y un desarrollo específico para los servicios de interés general de solidaridad.

Palabras clave: economía social; iniciativa social; acción concertada; servicios sociales; colaboración público-privada.

Abstract: Traditionally, social economy organisations have played a leading role in the provision of social services to citizens. The configuration of the welfare state as a manifestation of the social state led to the incorporation of numerous publicly-owned welfare services provided in collaboration with third-sector social action entities through various public-private partnership instruments.

However, third sector entities, due to their own intrinsic characteristics, cannot compete on equal terms with for-profit entities in the awarding of contracts for the provision of social services. In this context, concerted action

emerged as a means of indirect management of a non-contractual nature for the provision of services to individuals; a model based on respect for the principles of Community law and which, on many occasions, was reserved for non-profit entities. It is precisely this reservation to not-for-profit entities that has been putting the concerted action model at risk. Specifically, its main threat derives from the challenge before the High Court of Justice of the Valencian Community, by the State Association of Home Care Services Entities (ASADE), of the regional regulations governing concerted action, on the grounds that they are unlawful because they exclude for-profit entities.

Given the risk that the courts may conclude that the concerted action reserved for non-profit organisations may be contrary to the principles of equal treatment and non-discrimination, as has already occurred with the reservation of public contracts for special social initiative employment centres, it will be necessary for social economy organisations to work on a new approach to concerted action that ensures the current model based on the absence of economic profit in the provision of services to people and the prioritisation of quality care.

Thus, this paper sets out the areas on which a reconfiguration of the regime of concerted action reserved for non-profit organisations should be based, taking into consideration the differentiation of social services of general economic interest from those of non-economic interest, as services that meet the needs of the most vulnerable citizens based on the principles of equality, universality, solidarity, efficiency and adequacy, not subject to competition law, so that there is a distinction and a specific development for services of general interest of solidarity.

Keywords: social economy; social initiative; concerted action; social services; public-private collaboration.

1. Introducción: la vigencia de un sistema de servicios sociales públicos para el aseguramiento del Estado del bienestar

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 se incluye la promoción del bienestar de la ciudadanía; el fomento de sociedades justas, pacíficas e inclusivas; y la reducción de la desigualdad en y entre los países.

Sin lugar a duda, el actual contexto internacional tanto político como económico, supone un auténtico reto para el cumplimiento de dichos fines ante el creciente riesgo de desequilibrio económico y social.

Como bien es sabido, la recuperación de los efectos negativos en nuestra economía y sociedad provocados por la crisis económica y financiera de ámbito mundial que nos asoló desde 2008, se ha visto interrumpida por la situación provocada por las medidas adoptadas para mitigar el daño causado por (i) la infección por coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave tipo 2 o SARS-COV-2, (ii) la crisis de suministros y (iii) el actual aumento del precio de materias primas y otros productos de primera necesidad.

La protección social ha sido fundamental para mitigar los efectos de la crisis sanitaria a través del popularmente denominado escudo social, entendido como el conjunto de medidas públicas aprobadas con el fin de proteger y mitigar los efectos más perniciosos de esta crisis de salud y económica para la población más vulnerable.

Este hecho nos demuestra que durante las crisis vividas en estas dos primeras décadas de siglo, dos han sido las estrategias seguidas por los poderes públicos: por un lado, el recorte en el gasto público y, por el otro, la implantación de medidas de protección social.

Más allá de la actuación pública, la iniciativa privada no ha sido ajena a esta cuestión, esgrimiendo, de nuevo, un papel fundamental como agente protagonista de la ejecución de los servicios públicos asistenciales.

En el marco de esta colaboración público-privada fundamental para el aseguramiento del sistema público de servicios sociales, durante los últimos años ha surgido la acción concertada como régimen no contractual de colaboración público-privada para la prestación de servicios sociales²; régimen que en ocasiones ha quedado reservado a entidades sin ánimo de lucro bajo el pretexto de garantizar la prestación de estos

² Al menos como ha sido configurada en la normativa autonómica de acción concertada anterior a su consideración contractual sometida a la Directiva 2014/24/UE por parte de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022 (Asade, asunto c-436/20).

servicios en un contexto que priorice la calidad en la prestación frente a la búsqueda del beneficio económico.

No obstante, la pervivencia de la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro puede verse sesgada en un corto plazo de tiempo ante las impugnaciones de operadores económicos de carácter lucrativo de los instrumentos que la regulan. Ante esta situación, resulta imprescindible una actualización que asegure la efectiva participación de las entidades de la economía social en la prestación de servicios sociales, su continuidad como agentes imprescindibles para asegurar la capilaridad de la red asistencial y, a su vez, la constitución de un modelo respetuoso con los principios del Derecho comunitario. Dicha revisión del régimen de acción concertada debe garantizar la pervivencia de los servicios públicos asistenciales sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y adecuación, promoviendo una regulación vinculada a los servicios de interés general de solidaridad, la no selectividad y el reconocimiento del papel de las entidades de la economía social no lucrativa.

2. La colaboración público-privada como elemento esencial del sistema público de servicios sociales

El actual sistema público de servicios sociales no se entiende sin comprender su construcción a partir de la participación de la iniciativa privada.

A lo largo de la historia la existencia de una actividad pública asistencial ha sido desigual. Así, durante la Edad Media la acción privada se vinculaba con la acción de la Iglesia y con la acción gremial, sin que hasta la época liberal existiera ninguna clase de beneficencia pública, momento en el que se introdujo la previsión social (Maza Zorrilla, 1987).

A lo largo del siglo xx se produjo el paso del Estado liberal al Estado de bienestar, de forma gradual y paulatina, y vinculada a la implantación y consolidación de la democracia, de forma que, tras la República de Weimar y la crisis de 1929, surgió una incipiente tendencia a la intervención administrativa, también en el campo de las actividades de contenido económico, apareciendo el Estado prestacional y el nacimiento del concepto de servicio público como manifestación de las posturas públicas (E. Ashford, 1989).

En España tal evolución no pudo llegar hasta la reinstauración democrática tras la finalización del Régimen Franquista. La Constitución de 1978 permitió que se estableciera la normativa necesaria para el de-

sarrollo de una concepción de la seguridad social, sanidad y educación de carácter público, universal, gratuito y solidario en los términos en los que los conocemos hoy en día. De esta forma se consagró el modelo de previsión y seguridad social, extendiéndolo a toda la población y constituyendo un derecho a las prestaciones públicas de todos los ciudadanos (Garrido Juncal, 2020).

En este contexto, fueron las Comunidades Autónomas las que construyeron el sistema público de servicios sociales (Nebot Lozano, 1992).

De esta forma, el concepto tradicional de servicio público como actividad prestacional de contenido económico reservada en su titularidad a la Administración debe ser reemplazado por un nuevo concepto en el que la idea central fue la asunción por las Administraciones de la responsabilidad de la garantía de determinadas prestaciones técnicas (Tornos Mas, 2007). La actividad prestacional será llevada a cabo en concurrencia con el sector privado, y este sector podrá integrarse en el sistema público para prestar la actividad que se califica de servicio público a través de alguna de las formas de gestión indirecta del servicio.

Sobre esa base, el usuario puede en todo caso reclamar a la Administración responsable un determinado nivel de calidad en la prestación del servicio, se preste directamente o mediante los métodos de gestión indirecta con la colaboración de entidades privadas (Tornos Mas, 2007).

Por lo tanto, a lo largo del último cuarto del siglo xx asistimos al surgimiento y consolidación de un sistema público de servicios sociales prestado en colaboración con entidades no lucrativas de la iniciativa social.

Así, las entidades sin ánimo de lucro han sido un agente activo en esta evolución de la prestación de servicios sociales. Desde que la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, diera lugar a la creación de entidades dedicadas a la actividad prestacional como frente ciudadano ante la insuficiencia del poder público, se produjo una auténtica configuración de estructuras asistenciales por parte de estas entidades, especialmente entre los años ochenta y noventa del siglo xx, encargándose de haber prestado los servicios sociales durante las décadas en las que el Estado tuvo dificultades para atenderlas ante la falta de desarrollo del Estado del bienestar (Marbán Gallego, 2007).

Por lo tanto, las entidades sin ánimo de lucro han venido ejerciendo un papel fundamental en el sistema asistencial, configurándose como auténticos responsables del sostenimiento de estos servicios. De hecho, la estructuralización de los servicios públicos de acción y asistencia social deriva del trabajo realizado durante años por dichas entidades y de la puesta en común de su *know-how* con la Administración.

3. La acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro: un modelo en riesgo

En el apartado anterior nos hemos referido a cómo la configuración de la actual estructura de prestación de los servicios públicos asistenciales deriva del trabajo realizado por parte de las entidades de la economía social no lucrativa durante décadas ante la insuficiencia e incapacidad de los servicios públicos.

Esa necesidad de apoyo en la prestación de servicios sociales provocó que, como norma general, los servicios públicos asistenciales se hayan venido prestando por parte de las administraciones mediante modelos de gestión indirecta, a través de operadores de naturaleza jurídica privada que asumían la gestión del servicio.

Así, tradicionalmente se articuló dicha relación contractual a través de convenios o conciertos de carácter administrativo y, más recientemente, a través de contratos públicos y concesiones.

En la actualidad, el Derecho comunitario y el Derecho español reconocen las singularidades de los contratos de servicios a las personas, aceptando un régimen peculiar para su contratación en el marco de la normativa de contratación pública, pero sin establecer una regulación específica y diferenciada, sino limitándolo al reconocimiento de ciertas peculiaridades (Domínguez Martín y Chinchilla Peinado, 2019).

El proceso de transposición a la legislación interna de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, de contratación pública, permitió diseñar un nuevo marco regulatorio alejado del tradicional modelo de contratación pública, pues los artículos 76 y 77 habilitan tanto la reserva de contratos en favor de determinadas entidades como un régimen singular en el ámbito de los servicios a las personas (Gimeno Feliu, 2019).

Sin embargo, más allá de un régimen contractual, en virtud del Considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE, los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

Este reconocimiento de la singularidad de los servicios sociales fue aprovechado por las Comunidades Autónomas para actualizar su normativa autonómica reguladora de los servicios sociales sobre la base del citado Considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE, regulando el

concerto social como fórmula no contractual de contratación de servicios públicos a las personas.

El modelo de acción concertada definido como el instrumento de homologación de entidades privadas para que puedan prestar ciertas funciones asistenciales del entorno público, no se trata de un régimen derivado o una variante de la contratación pública, sino una auténtica alternativa que puede ser especialmente adecuada en términos de eficacia y eficiencia (Gimeno Feliu, 2019). En España, al igual que en otros países europeos, ha existido una fuerte actividad del tercer sector en estos ámbitos, «que ha permitido hacer efectiva en muchos casos la cohesión y eficacia del modelo público sanitario. Su implicación social, su profesionalidad, su vocación solidaria son unas señas de identidad que no pueden ser obviadas, desde una simple visión mercantilista, por las organizaciones públicas» (Gimeno Feliu, 2018).

De hecho, «la tendencia en el Derecho administrativo actual ha sido introducir un nuevo modelo de gestión pública que se nutra de unas instituciones y represente unas prácticas más abiertas y accesibles fomentando una ciudadanía informada, dinámica y corresponsable, en la que la prestación coparticipada de servicios públicos goce de mayor protagonismo» (Arnáez Arce, 2017).

Para la construcción de esta concepción de la acción concertada resultó fundamental la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 11 de diciembre de 2014, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros contra San Lorenzo Soc. coop. sociale y Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus* (asunto C-113/13)³ en la que el Tribunal concluyó que los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no impiden que una normativa nacional habilite a las autoridades locales para atribuir la prestación de servicios de transporte sanitario mediante adjudicación directa, sin forma alguna de publicidad, a asociaciones de voluntariado, siempre que el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esos organismos contribuya realmente a una finalidad social y a la prosecución de objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria.

Dicha conclusión se basa en la ausencia de ánimo de lucro y el respeto de los principios de universalidad y de solidaridad, así como por razones de eficiencia económica y de adecuación, sin que se vea afectado por las normas reguladoras de la contratación pública, por cuanto los Estados siguen manteniendo la competencia para organizar sus sistemas de salud pública y de seguridad social, lo que explica que pueda existir un régimen no con-

³ ECLI:EU:C:2014:2440

tractual para la prestación de estos servicios (Gimeno Feliu, 2019). De hecho, así se contempla en la Disposición Adicional 49 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cumpliendo las exigencias fijadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consistentes en:

- a) que no persigan objetivos distintos a los de solidaridad y de eficiencia presupuestaria;
- b) que no obtengan ningún beneficio de sus prestaciones, independientemente del reembolso de los costes variables, fijos y permanentes necesarios para prestarlas, ni proporcionen ningún beneficio a sus miembros;
- c) que respeten las exigencias de la normativa nacional al regular el voluntariado o la economía social y determinar sus específicas condiciones.
- d) que aseguren la no concurrencia de abuso de Derecho, entendida como la utilización indebida de esta habilitación legal para inaplicar principios como igualdad de trato o de concurrencia o favorecer a determinadas empresas nacionales.

En resumen, la prestación de servicios sociales a través de la colaboración público-privada puede articularse a través de una vía contractual sometida a la normativa de contratación del sector público, con las economías que genera, siempre que los operadores económicos actúen en el mercado con ánimo de lucro y, consecuentemente, incorporando a los precios beneficio industrial, o a través de la acción concertada por parte de entidades sin ánimo de lucro, limitándose su retribución al reintegro de costes y siempre en el marco del principio de eficiencia presupuestaria.

No obstante, la reserva a entidades sin ánimo de lucro ha venido poniendo en riesgo el modelo de acción concertada.

La Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) impugnó ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana la normativa autonómica valenciana reguladora de la acción concertada, por considerar que resulta contraria a Derecho en la medida en que excluye a las entidades con ánimo de lucro del régimen de concertación.

Ante el recurso de ASADE, el Tribunal Superior de Justicia del Comunidad Valenciana decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, entre otras, la siguiente cuestión prejudicial:

«Si el artículo 49 del TFUE y los artículos 76 y 77 de la Directiva de contratación se oponen a una normativa nacional que permite a los poderes adjudicadores recurrir a conciertos con entes privados sin ánimo de lucro —no solo asociaciones de voluntariado—

para la prestación de cualquier tipo de servicios sociales a cambio del reembolso de costes, sin acudir a los procedimientos previstos en la Directiva de contratación y sea cual fuere el valor estimado».

En relación con esta cuestión prejudicial, las conclusiones de la Abogada General Medina de 3 de febrero de 2022 (c-436/20), recogían lo siguiente:

«El artículo 49 del TFUE y los artículos 76 y 77 de la Directiva de contratación deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que permite a la Administración celebrar, sin atenerse a los requisitos de procedimiento del Derecho de la Unión, un contrato público en virtud del cual encomienda exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro la prestación de determinados servicios sociales a cambio del reembolso de los costes que dicha prestación les genere, siempre que esa normativa sea conforme con los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad, extremo que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar.»

Por lo tanto, dichas conclusiones sostienen que la normativa comunitaria no se opone a una normativa nacional que permite a la Administración celebrar, sin atenerse a los requisitos de procedimiento del Derecho de la Unión, un contrato público en virtud del cual se encomienda exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro la prestación de determinados servicios sociales a cambio del reembolso de los costes, siempre que esa normativa sea conforme con los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

Más allá de sus conclusiones, resulta relevante hacer referencia al contenido jurídico y al análisis realizado por la Abogada General Medina, que sostiene lo siguiente.

La actividad debe entenderse incluida en el ámbito de aplicación del Tratado de Funcionamiento de la Unión en materia de libertades fundamentales independientemente de quién pague el servicio, ya sea el usuario o el Estado miembro.

El hecho de que la actividad se lleve a cabo sin ánimo de lucro por una entidad privada, como pueda ser una institución de solidaridad social, no obsta para que sea considerada una actividad económica⁴. De hecho, ante la falta de una definición del concepto de actividad eco-

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 2014, *Centro Hospitalar de Setúbal y SUCH* (c-574/12), apartado 40, ECLI: EU:C:2014:2004,

nómica en los tratados, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que cualquier actividad que consista en ofrecer servicios o bienes en un determinado mercado constituye una actividad económica⁵ sin que resulte relevante que la actividad sea de carácter social o sin ánimo de lucro, pues este es un elemento que no resulta suficiente para entender que no es una actividad económica⁶.

Estos servicios pueden considerarse actividad económica a efectos del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. De ello se deduce también que es irrelevante la naturaleza jurídica de las entidades que los prestan y el mecanismo de solidaridad que estas aplican.

Dichos acuerdos de acción concertada son contratos públicos, entendidos como contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.

El carácter recíproco del contrato público necesariamente da lugar a la generación de obligaciones legalmente vinculantes para ambas partes del contrato, cuyo cumplimiento ha de ser legalmente exigible. El carácter sinalagmático del contrato es así una característica esencial de todo contrato público⁷.

Respecto al concepto de onerosidad, el Tribunal de Justicia ha declarado que un contrato no queda excluido de este concepto por el mero hecho de que la retribución se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación del servicio. Es decir, la ausencia de beneficio para las entidades prestadoras es irrelevante a la hora de apreciar la existencia de onerosidad⁸.

Como recuerda el considerando 6 de la Directiva de servicios, los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva y, a su vez, artículo 1, apartado 5, de la Directiva 2014/24 dispone expresamente que esta no afecta a la manera en que los Estados miembros organizan sus sistemas de seguridad social.

⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98 *Pavel Pavlov y otros*, apartado 75, ECLI:EU:C:2000:428

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de enero de 2002. C-218/00 – *Cisal*, apartado 37. ECLI:EU:C:2002:36 y Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98 *Pavel Pavlov y otros*, apartado 113, ECLI:EU:C:2000:428

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2020, *Tax-Fin-Lex* (C-367/19), apartados 25 y 26 ECLI: EU:C:2020:685.

⁸ Sentencias de 12 de julio de 2001, *Ordine degli Architetti y otros* (C-399/98), apartado 77 ECLI: EU:C:2001:401, y de 18 de enero de 2007, *Auroux y otros* (C-220/05), apartado 45 ECLI:EU:C:2007:31.

La definición de contratación del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2014/24 implica, entre otras cosas, la elección de uno o varios operadores económicos por parte de uno o varios poderes adjudicadores. Por el contrario, el mero hecho de financiar servicios sociales o de conceder licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones fijadas por el poder adjudicador, sin establecer límites o cuotas, no constituye contratación a efectos de la Directiva⁹.

Advierte que de la información que obra en poder del Tribunal de Justicia no se deduce con claridad si los servicios controvertidos están considerados como servicios de interés general no económicos o forman parte de los servicios sociales obligatorios que los Estados miembros pueden excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE.

Refiere que el principio de igualdad exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que tal trato esté justificado objetivamente¹⁰. El carácter comparable de las situaciones debe apreciarse a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trate. Por lo tanto, en el presente asunto el órgano jurisdiccional remitente habrá de determinar si las «entidades de iniciativa social» se hallan en la misma situación que las entidades con ánimo de lucro en cuanto al objetivo perseguido¹¹.

Es decir, en sus conclusiones la Abogada General entendería que más allá de que la normativa en sí misma no resulta contraria al Derecho comunitario, lo cierto es que será necesario que la discriminación positiva en favor de las entidades de iniciativa social quede justificada sobre

⁹ La cuestión de la elección se abordó por primera vez en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 2 de junio de 2016, *Dr. Falk Pharma GmbH contra DAK-Gesundheit* (c-410/14) ECLI:EU:C:2016:399. En ese asunto, concerniente a la Directiva 2004/18, el Tribunal de Justicia resolvió que la no designación por el poder adjudicador de un operador económico al que se conceda la exclusividad de un contrato tiene como consecuencia que no haya necesidad de delimitar la acción de dicho poder adjudicador para que cumpla con las normas específicas establecidas en dicha Directiva. (62) En consecuencia, el Tribunal de Justicia recalcó que la elección de una oferta y, por tanto, de un adjudicatario es un elemento intrínsecamente vinculado al régimen de los contratos públicos que se establece mediante la referida Directiva. Tras la citada sentencia, en su Sentencia de 1 de marzo de 2018, *Tirkkonen* (c-9/17), ECLI:EU:C:2018:142, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando la entidad adjudicadora no ha mencionado ningún criterio de adjudicación del contrato que permita comparar y clasificar las ofertas admisibles, no puede haber un contrato público en el sentido de la Directiva.

¹⁰ Sentencia de 14 de diciembre de 2004, *Swedish Match* (c-210/03), apartado 70, ECLI: EU:C:2004:802

¹¹ Sentencia de 6 de octubre de 2021, *Conacee* (c-598/19), apartado 38, ECLI EU:C:2021:810.

la base de la consecución de los fines perseguidos por la acción concertada a fin de que no se vulnere el principio de igualdad de trato.

Por lo tanto, la consideración de la acción concertada como un contrato público como negocio jurídico sinalagmático de carácter oneroso aun cuando solo exista una retribución de los costes sin la posibilidad de tratar de manera diferentes situaciones que son compatibles en un supuesto en el que no se ha acreditado su carácter distintivo, hacía prever que los tribunales pudieran concluir que la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro es contraria a los principios de igualdad de trato y no discriminación.

Sin embargo, si bien la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022 (*Asade*, asunto c-436/20)¹² resolvió las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en los términos propuestos por la Abogada General Medina, lo cierto es que siguió un razonamiento jurídico propio con implicaciones jurídicas relevantes a los efectos de la configuración de la normativa reguladora de la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro. En concreto, en dicha Sentencia se resuelve la cuestión prejudicial en los siguientes términos:

«1) Los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77, siempre y cuando, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva.

2) El artículo 76 de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual, en el marco de la adjudicación de un contrato público de servicios sociales contemplados en el anexo XIV de dicha Directiva, la implantación del operador económico en la localidad en la que deben prestarse los

¹² ECLI:EU:C:2022:559

servicios constituye un criterio de selección de los operadores económicos, previo al examen de sus ofertas.»

Como decíamos, para llegar a tal conclusión el Tribunal sigue el siguiente razonamiento jurídico:

La acción concertada supone la prestación de un servicio a cambio de un precio, constituyendo una actividad económica a través de una relación sinalagmática retribuida sin que resulte relevante que se preste por una entidad sin ánimo de lucro. Además, la consecución de una finalidad social o la toma en consideración del principio de solidaridad en el marco de una prestación de servicios no impide que la actividad sea considerada como económica. Por lo tanto, se trata de servicios sometidos a la Directiva 2014/24/UE.

Los procedimientos mediante los cuales el poder adjudicador renuncia a comparar y clasificar las ofertas admisibles y a designar el operador o los operadores a los que se otorga la exclusividad del contrato no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE.

La falta de enumeración, en la petición de decisión prejudicial, de las categorías precisas de servicios sociales de asistencia a las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la normativa impugnada no impide que el Tribunal de Justicia compruebe que la interpretación de la Directiva 2014/24/UE no carece de relación alguna con el régimen de acción concertada.

Considerando que la acción concertada es un servicio económico con naturaleza de contrato público sometido a la Directiva 2014/2/UE4, y dada su naturaleza, el Tribunal entiende de aplicación el régimen simplificado previsto en su artículo 77, que garantiza expresamente a los Estados miembros la posibilidad de autorizar a los poderes adjudicadores a que reserven de pleno derecho a favor exclusivamente de los operadores económicos que reúnan todas las condiciones previstas en el referido artículo el derecho de participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que tengan por objeto tales servicios.

La prestación de servicios sociales bajo los principios de universalidad y de solidaridad, propios de un sistema de asistencia social, y de eficiencia económica y adecuación, toda vez que permite que esos servicios de interés general sean prestados en condiciones de equilibrio económico en el orden presupuestario, de forma reservada a entidades sin ánimo de lucro no es contraria al principio de igualdad, siempre y cuando dicha exclusión contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan ese sistema.

El principio de transparencia exige que la convocatoria de conciertos armonizados sea también publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea y no solo en el boletín oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Por consiguiente, a expensas de cómo resuelva el Tribunal de Justicia de la Comunidad Valenciana el contencioso planteado frente a la normativa valenciana de acción concertada, lo cierto es que la referida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece una doctrina que, si bien declara que el Derecho comunitario no prohíbe un régimen de acción concertada reservado a entidades sin ánimo de lucro, lo somete a unos requisitos que no se ajustan a la actual configuración de la acción concertada.

4. Los servicios sociales como servicios de interés general en el Derecho comunitario

Los servicios sociales se han definido como el «conjunto de prestaciones públicas gratuitas, o no contributivas, ofrecidas a la persona bien sea para atender su especial intensidad de necesidades comunes, no cubiertas por los servicios públicos tradicionales (como la educación, la sanidad, la seguridad social o la cultura), bien sea por razón de una situación de necesidad particular o diferencial» (Vaquer Caballería, 2002).

De esta forma, los servicios sociales se identifican como un servicio público que se distingue del resto de servicios públicos por el hecho de que son las personas los sujetos directos a quien se presta el servicio, siendo el trato personal y la calidad del servicio un elemento esencial que incide en su gestión y prestación.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom) de 1957, y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o Tratado de París, de 1951, incluyeron pocas referencias a la iniciativa económica pública y a los servicios de público (López García, 2008).

De hecho, el Derecho comunitario se dedicó poco a los servicios públicos hasta que la Comunicación de la Comisión sobre los Servicios de Interés General en Europa, de 11 de septiembre de 1996, estableció el servicio público esencial como parte de los valores comunes de las sociedades de los Estados miembros, de forma que resultaba necesario su homogeneización.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997 incluyó, por primera vez, la referencia al servicio público entre los principios comunitarios, introduciendo el concepto de servicios y actividades de interés general.

La Comunicación COM (2000), 580 y final, sobre los Servicios de Interés General en Europa, de 20 de septiembre de 2000, conllevó una mención directa a los servicios de interés general en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que figura como una declaración solemne de las instituciones comunitarias anexa al Tratado de Niza de diciembre de 2000. En dicho artículo se consagra el derecho de acceso a los servicios de interés económico general —denominación usada en el Derecho comunitario para referirse a los servicios públicos— «según lo que dispongan las legislaciones y prácticas nacionales y de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión».

Los Servicios Económicos de Interés General se han definido en la Comunicación sobre los Servicios de Interés General en Europa, de 20 de septiembre de 2000, como servicios de mercado a los que los Estados miembros imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general. En dicho concepto pueden englobarse actividades económicas de carácter prestacional con un fin de interés general en las que se permite modular las reglas de competencia cuando el mercado no garantiza un acceso a los servicios de interés general en condiciones de igualdad y asequibilidad. A su vez, la Comunicación estableció que los Servicios de Interés General «abarcan los servicios de mercado y no de mercado que las autoridades públicas consideran de interés y a los que imponen determinadas obligaciones de servicio público».

Por lo tanto, los servicios de interés económico general reúnen los siguientes requisitos (Laguna Paz, 2009):

Son actividades económicas que se prestan en un sistema de mercado, sujeto a la aplicación del derecho de la competencia, salvo las excepciones previstas en el mismo Tratado, como suceden con ciertos servicios de solidaridad y basado fundamentalmente en un régimen de libre iniciativa.

Son actividades esenciales para garantizar el bienestar de la ciudadanía, el funcionamiento de la economía y la cohesión social y territorial, y por consiguiente, surge la responsabilidad de los poderes públicos de garantizar la adecuada prestación de estos servicios. Sobre esa base resultaron las obligaciones de servicio público y el servicio universal, como mecanismos para garantizar que los ciudadanos puedan acceder a los servicios y solventar de esta manera las falencias del mercado.

En el ámbito de los servicios sociales, su consideración como servicios de interés económico general fue tratado por la Comisión Europea

en el Libro verde COM (2003) 270 final, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés económico general, si bien únicamente para distinguir los económicos y no económicos. El Libro Verde estableció que los servicios de interés general son servicios que «las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público», añadiendo que «abarcan un amplio espectro de actividades de diverso tipo —desde actividades propias de las grandes industrias de redes (energía, postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales —de dimensiones diversas, unas de ámbito europeo, incluso mundial, otras de ámbito simplemente local— y de diferente naturaleza, sometidas o no a la disciplina de mercado».

Posteriormente, el Libro blanco sobre servicios de interés económico general COM/2004/0374 final, de 12 de mayo de 2004, consagró los servicios sociales como servicios de interés económico general.

Por lo tanto, se equipararon los servicios sociales públicos como servicios de interés económico general que se prestan en un sistema de mercado y sujetos a la aplicación del derecho de la competencia.

La Comunicación de la Comisión COM 2006 177 final, de 26 de abril de 2006, sobre la aplicación del programa comunitario de Lisboa, servicios sociales de interés general en la Unión Europea, estableció un régimen separado para los servicios sociales y sanitarios de interés general, sosteniendo que si bien este tipo de servicios no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general, sí deben estar garantizadas su universalidad, calidad y financiación por resultar fundamentales para la sociedad y economía de la Unión.

En esta Comunicación, «la Comisión Europea asume el papel específico y diferenciado que desempeñan los servicios sociales en los Estados, caracterizados por el principio de solidaridad, de forma que distinga entre las categorías de servicios económicos de interés general en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios, y servicios no económicos» (López García, 2009). De esta forma, los servicios sociales se clasifican entre servicios públicos económicos y no económicos, destacando dentro de esta última clasificación los sanitarios, los servicios de empleo, la vivienda social y los regímenes de seguridad social.

Estos servicios de interés general no económicos son servicios de solidaridad (sanidad, educación, servicios sociales), cuya prestación se reserva a los Estados miembros, no estando sujetos a las reglas de la competencia al no tener estos servicios carácter económico (aunque también es cierto que existen servicios sanitarios o sociales que pueden conceptuarse como servicios económicos, en cuyo caso se deberán

prestar en concurrencia con el mercado, por lo que no siempre es fácil la distinción entre servicios sociales y económicos)¹³.

Los servicios públicos de solidaridad se articulan en sectores concretos como son la sanidad, la educación o la protección social, que presentan unas características muy singulares que los diferencian de los servicios económicos, ya que se trata de servicios prestados directamente a las personas y que son imprescindibles para el desarrollo vital de la ciudadanía (Vida Fernández, 2017). Esto es lo que motiva, precisamente, que el Estado garantice el acceso a estos servicios por parte de todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica.

Por su parte, también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha definido como actividades de interés no económico las prerrogativas de poder público¹⁴ y ciertas actividades puramente sociales financiadas de forma solidaria, como el seguro obligatorio de salud¹⁵ o la enseñanza pública gratuita¹⁶.

Sin embargo, ha sido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el que ha venido delimitando el alcance de estos servicios caso por caso, sin crear una regla general sobre si son aplicables o no las normas reguladoras del mercado interior y la competencia contemplada en el Tratado Fundacional de la Unión Europea¹⁷ (Vida Fernández, 2017).

¹³ Así, por ejemplo, aunque los servicios de asistencia sanitaria son un servicio de interés general no económico, por el contrario, el traslado de enfermos mediante ambulancia es un servicio de interés económico general (STJCE de 28 de octubre de 2001, c-475/199, *Glöckner*, ECLI:EU:C:2001:577).

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987. (c-118/85) *Comisión/Italia*, apartado 7 y 8. ECLI:EU:C:1987:283

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de marzo de 2004. (c-264/01) — *AOK-Bundesverband y otros*. Apartados 51-55 ECLI:EU:C:2004:150

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988. (c-263/86), *Estado belga/Humbel y Edel*. Apartado 18 ECLI:EU:C:1988:451

¹⁷ Como señala Vaquer Caballeria, 2010, para el caso de la vivienda social, «los servicios de vivienda social son en todo caso servicios sociales de interés general, pero que serán económicos o no, a los efectos de su sujeción a los principios y reglas del mercado interior, dependiendo de su concreta configuración en cada caso. Así pues, cuando se configuren en términos de pura solidaridad (por ejemplo, alojamientos asistenciales gratuitos para personas sin hogar con servicios complementarios de inserción, además del puramente residencial), los servicios públicos de vivienda estarán sencillamente fuera del ámbito de aplicación del artículo 106.2 y del Derecho europeo de la competencia, por lo que los Estados miembros de la Unión gozan de plena soberanía para organizarlos, financiarlos y prestarlos con un régimen jurídico exorbitante. Sin embargo, cuando reciban una configuración social, pero compatible con la empresa (por ejemplo, alquiler de viviendas para jóvenes o mayores, con rentas inferiores a las de mercado gracias a transferencias o subvenciones públicas), entonces sí serán servicios de interés económico general a los que resultan de aplicación los preceptos mencionados, por lo que deberán sujetarse en lo posible a las reglas del mercado interior y las derogaciones o exorbitan-

En dicha doctrina, no obstante, se establece que estos servicios pueden ser considerados actividades económicas o no según cumplan o no una función exclusivamente social, factor determinante para que queden excluidos de la aplicación de las disposiciones previstas en el artículo 106 del Tratado respecto a la solidaridad y cohesión social.

5. El diagnóstico de situación: la necesidad de una reconfiguración de la acción concertada reservada a la iniciativa no lucrativa

De cuanto se ha expuesto a lo largo de los apartados anteriores se desprende que las entidades de la economía social de base no lucrativa han resultado tradicionalmente fundamentales para la configuración y sostenimiento de los servicios asistenciales, siendo el origen de la actual organización pública de prestación de dichos servicios y la estructura básica de la configuración del Estado de bienestar y el reconocimiento del derecho subjetivo a la asistencia social.

En los últimos años ha existido una creciente tendencia a la incorporación de la iniciativa lucrativa en el mercado de los servicios sociales públicos, si bien es un hecho indiscutible que fue la iniciativa social quien sostuvo el sistema durante las décadas en las que el Estado carecía de capacidad para el aseguramiento de la prestación pública de estos servicios.

De esta forma, durante la década de los ochenta del siglo xx se inició un desarrollo público de estas prestaciones acogiendo el modelo ya implantado por entidades del tercer sector, asumiendo que el modelo a seguir debía mantener a las entidades del tercer sector como agentes relevantes o protagonistas en la prestación de algunos de dichos servicios a través de la colaboración público-privada inicialmente regulada en convenios o conciertos administrativos.

Ya iniciado el siglo xxi el sistema construido a través de los convenios o conciertos administrativos como negocio jurídico que configuraba las distintas prestaciones de servicios sociales fue abandonándose en aras de una malentendida necesidad de dar cumplimiento a la normativa de contratación del sector público, buscando mayor seguridad jurídica bajo los principios de igualdad de trato y libre competencia.

De esta forma, muchas administraciones transaccionaron un modelo de convenio por un modelo sometido a la normativa de contratación pública bajo las reglas propias de los contratos públicos respecto a su licitación, adjudicación y ejecución.

cias respecto de ellas deberán justificarse en cada caso por la misión de interés general que tienen encomendada y ser proporcionales a sus requerimientos»

No obstante, las entidades del tercer sector de acción social, por sus propias características intrínsecas, no pueden competir en condiciones de igualdad con entidades con fines lucrativos en la adjudicación de servicios sociales.

Así ha sido reconocido por el Instituto para la Calidad de las ONG (ICONG) al recoger en su informe sobre cambios sociales y tercer sector lo siguiente:

En los últimos años, el mercado ha entrado en determinados servicios del ámbito social que habían estado prácticamente reservados al Tercer Sector, provocando una expulsión parcial de este; el proceso ha sido impulsado por los sistemas de contratación.

En este contexto, surgió la acción concertada como vía de gestión indirecta de naturaleza no contractual para la prestación de servicios a las personas; modelo basado en el respeto a los principios del Derecho comunitario y que, en muchas ocasiones, se reservó a entidades sin fines lucrativos.

Sin embargo, la reserva a entidades sin ánimo de lucro ha suscitado gran controversia respecto a su conformidad a Derecho por parte de los prestadores de servicios sociales de iniciativa lucrativa.

Al respecto, ya hemos indicado que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022 (*Asade*, asunto C-436/20) ha reconocido que el régimen de acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro no es contrario al Derecho comunitario siempre que concurren los requisitos de universalidad, solidaridad, adecuación y ausencia de ánimo de lucro.

Puede pensarse que estas consideraciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea validan el actual modelo de acción concertada reservada a entidades sin fines lucrativos. No obstante, como hemos dicho anteriormente, lo cierto es que ha fijado un criterio que somete la acción concertada a la Directiva 2014/24/UE, entendiendo que el concierto es un contrato público sometido al contenido de dicha Directiva, dejando en manos del Tribunal doméstico la validación del modelo de acción concertada a través del examen de la concurrencia de dichos requisitos.

A este respecto, debe hacerse especial referencia a un supuesto análogo trasladable al caso que nos ocupa.

En relación con la reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo de iniciativa social, la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) impugnó ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la reserva a favor de los centros especiales

de empleo de iniciativa social acordada por la Diputación Foral de Guipúzcoa al considerar que la Ley de contratos del Sector Público, lejos de garantizar los objetivos de inclusión de las personas con discapacidad que señalaba la Directiva comunitaria, de forma necesaria y proporcional, establece un injustificado tratamiento diferencial para los centros especiales de empleo denominados de iniciativa social, que provoca efectos tan desproporcionados, cuanto perjudiciales a los principios de la contratación (igualdad de trato y libre concurrencia).

A pesar de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 6 de octubre de 2021, *Conacee* (c-598/19)¹⁸, al resolver la cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, entendió que los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales que deben cumplir las entidades a que se refiere esta disposición para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados, lo cierto es que añade que, al hacer uso de esta facultad los Estados miembros deben respetar, entre otros, los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

Sobre la base de lo anterior, la Sentencia núm. 215/2022, de 26 de mayo de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictaminó que, aunque la naturaleza, constitución y funcionamiento de los centros especiales de empleo de iniciativa social justifiquen objetivamente un régimen más favorable en la reserva de contrato públicos, ese diferente trato no resulta adecuado ni proporcional a la finalidad amparada por la norma europea a la vista de la falta de acreditación de que dichos centros cumplan con mayor eficacia los objetivos de inserción respecto a los centros especiales de empleo con fines lucrativos.

Pues bien, en aras de que la acción concertada reservada a entidades in ánimo de lucro no corra la misma suerte y sea considerada como una discriminación positiva que carece de la suficiente justificación en términos de eficiencia en la prestación de servicios sociales, será necesaria una adecuación de la actual normativa de acción concertada a fin de alinearla con la doctrina fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El tercer sector social es un agente destacado en la prestación de servicios sociales y su pervivencia no es un fin en sí mismo sino una forma de asegurar la calidad y la visión de la persona en la colaboración pública-privado de servicios a las personas. En este sentido, no es

¹⁸ ECLI EU:C:2021:810.

que no existan características intrínsecas que justifiquen un tratamiento específico en el ámbito de la concertación de servicios sociales, sino que su desarrollo ha sido, hasta la fecha, excesivamente pobre.

De hecho, la propia Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, así lo reconoce al indicar:

El Tercer Sector de Acción Social se corresponde con esa parte de nuestra sociedad que siempre ha estado presente en las acciones que han tratado de hacer frente a las situaciones de desigualdad y de exclusión social. Si se considera que estas no están causadas por hechos coyunturales, sino por la persistencia de problemas estructurales económicos y sociales generadores de inequidad, el tejido social de entidades y asociaciones que conforman el hoy denominado Tercer Sector de Acción Social se ha postulado en todo momento como una vía de acción ciudadana alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública, con soluciones nacidas de la participación social orientadas a evitar que determinados grupos sociales se vean excluidos de unos niveles elementales de bienestar.

Asimismo, indica lo siguiente:

Aunque durante las últimas décadas el Tercer Sector de Acción Social se ha constituido como un actor destacado en la lucha contra las situaciones de mayor vulnerabilidad social, el desarrollo del conjunto de entidades no lucrativas orientadas al cumplimiento de objetivos de interés público, con la dimensión y relevancia que alcanza en la actualidad.

Por esa razón, las entidades de la economía social deben plantearse la necesidad de actualizar la actual regulación de la acción concertada a fin de mantener la posibilidad de su reserva a entidades de iniciativa social de forma ajustada a la doctrina fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 14 de julio de 2022.

Ese posicionamiento resulta alineado con el diagnóstico realizado por el Instituto para la Calidad de las ONG (ICONG) en su informe sobre cambios sociales y tercer sector, en el que se detalla lo siguiente:

En las sociedades del futuro será necesario un mayor protagonismo de la gestión colectiva de los riesgos sociales. Caminamos hacia un modelo mixto de bienestar, *welfare mix*, en el que la provisión del mismo no estará solo ni preferentemente en manos del Estado, pero tampoco en manos del mercado, sino que para muchas personas dependerá de la capacidad de respuesta de la sociedad civil y de la densidad del tejido social y de la actuación de la solidaridad primaria.

Es en este contexto en el que el Tercer Sector tendrá que reforzar sus funciones clásicas de contribución a la cohesión social, parti-

cipación a en la democracia local, generación de valores y prestación de servicios. Todo ello deberá hacerlo en un contexto crecientemente conflictivo, desestructurado y desigual, potenciando los bienes colectivos y corresponsabilizándose en la gestión de los bienes públicos desde la ética, la dignidad y el compromiso.

Esta reconfiguración resulta justificada, pues debe recordarse que la Comisión Europea ha venido recordando que son valores esenciales de la Comunidad la protección de la salud humana, la igualdad entre hombres y mujeres, y la cohesión social y territorial (Gimeno Feliu, 2018), siendo también, como hemos dicho, Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 la promoción del bienestar de la ciudadanía; el fomento de sociedades justas, pacíficas e inclusivas; y la reducción de la desigualdad en y entre los países.

Deberá garantizarse una prestación de servicios sociales sobre la base del principio de universalidad para asegurar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables, de solidaridad con el fin de constituir una prestación gratuita y sin ánimo de lucro, con participación de organizaciones de la economía social y en términos de proximidad entre el proveedor del servicio y el beneficiario.

6. Los nuevos ejes regulatorios de la acción concertada

A tenor de cuanto hemos expuesto anteriormente, el sector de la economía social no lucrativa en el ámbito de la acción social debe promover una actualización de la regulación de la acción concertada bajo los principios de universalidad, adecuación y solidaridad, acreditando la eficiencia económica, así como la ausencia de ánimo de lucro; todo ello con el fin de asegurar un marco regulatorio conforme con la doctrina fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Considerando el contenido de la fundamentación jurídica de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022 a la que nos hemos referido anteriormente, podría plantearse la necesidad de que se desarrollara normativamente el régimen de contratación simplificado recogido en los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE a fin de desarrollar la acción concertada bajo una configuración contractual vinculada a un servicio económico de interés general en los términos recogidos en dicha Sentencia.

Sin embargo, hay que tener presente que, de conformidad con la distribución competencial constitucional, dicho desarrollo solo puede ser promovido y aprobado por la Administración General del Estado en

el ámbito de las competencias atribuidas al Estado; Administración que hasta la fecha no ha mostrado interés alguno en esta cuestión.

Por el contrario, siendo las Administraciones autonómicas las que, hasta la fecha, han liderado el desarrollo de la regulación de la acción concertada en el marco de sus competencias constitucionales exclusivas vinculadas a la prestación de servicios sociales, debe plantearse una reconfiguración de la normativa reguladora de la acción concertada sobre aspectos que puedan ser promovidos por estas mismas Administraciones en uso de dichas competencias.

Para ello, dicha regulación debería versar sobre tres ejes que es necesario prospectar a fin de articular un régimen de acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro alineada con sus propios fines y principios y, a su vez, compatible con el Derecho comunitario, en los términos que se exponen a continuación.

A) Ausencia de selectividad

En la colaboración público-privada existe una tendencia extendida de usar instrumentos jurídicos que comportan la selección de un operador único para la prestación de un servicio público en régimen de exclusividad.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció en su Sentencia de 2 de junio de 2016, *Dr. Falk Pharma GmbH contra DAK-Gesundheit* (c-410/14)¹⁹, que en aquellos casos en los que no existe la selección de un contratista por parte del poder adjudicador no puede entenderse que resulte de aplicación el concepto de contrato público sometido a la Directiva de contratación.

Este régimen, denominado contratos *open-house*, entendidos como aquellos en los que todos los operadores económicos que cumplan determinados requisitos fijados por el poder adjudicador celebran un contrato sin que el órgano contratante seleccione un único operador jurídico frente a otro, son una alternativa conforme a Derecho que permite la colaboración público-privada ajena al régimen de selectividad de la contratación pública (Diez Sastre, 2021).

Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁰, esta adquisición no constituye un contrato público en la medida en que no entraña la selección de un operador económico frente a los demás. Es decir, no se produce una

¹⁹ ECLI:EU:C:2016:399

²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 2 de junio de 2016, *Dr. Falk Pharma GmbH contra DAK-Gesundheit* (c-410/14) y su Sentencia de 1 de marzo de 2018, *Tirkkonen* (c-9/17), ECLI:EU:C:2018:142.

decisión de adjudicación de un operador económico frente a otros ni, por lo tanto, exclusividad del adjudicatario frente a sus competidores, por lo que no se somete a las Directivas de contratación pública, sin perjuicio de su posible sujeción a las reglas generales del Derecho primario.

El Tribunal señala que solo cuando el objeto del contrato *open-house* tenga interés transfronterizo cierto, sería preciso someter su celebración a las normas fundamentales del Tratado de Funcionamiento. En concreto, a los principios de igualdad y no discriminación, así como la obligación de transparencia, que se traduce en obligaciones de publicidad adecuadas con el fin de que los operadores económicos potencialmente interesados tengan conocimiento del procedimiento y de sus características esenciales.

Sobre esa base el contrato *open-house* no está vinculado a ningún sector concreto de actividad por sus especiales características, de forma que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea admite su utilización en cualquier sector siempre que se reúnan las condiciones que permiten su exclusión del ámbito de aplicación de Derecho de contratos públicos (Díaz Sastre, 2021).

Esta doctrina ha sido ahora confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la acción concertada al establecer, como hemos indicado anteriormente, en su Sentencia de 14 de julio de 2022, que los procedimientos mediante los cuales el poder adjudicador renuncia a comparar y clasificar las ofertas admisibles y a designar el operador o los operadores a los que se otorga la exclusividad del contrato no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE.

Por lo tanto, la configuración de una acción concertada en la que no fueran los poderes adjudicadores los que seleccionaran a los operadores económicos, sino que dicha selección se produjera por los propios usuarios, podría ser considerada un contrato *open house* no sometida a la Directiva de contratación pública. Por consiguiente, debe analizarse si resulta factible que ciertas categorías de servicios sociales puedan concertarse a través de un régimen no contractual ajeno a criterios de selectividad.

B) *Servicios de solidaridad*

Anteriormente ya hemos dicho que los servicios sociales, independientemente de la naturaleza jurídica de las entidades que los prestan y el mecanismo de solidaridad que estas aplican, aun no concurriendo ánimo de lucro, son consideradas actividades económicas.

Esas actividades, que son garantizadas por los poderes públicos como servicios públicos, son denominados servicios de interés general, pudiendo tener un alcance económico o no económico.

La Comunicación COM 2006 177 final, de 26 de abril de 2006, sobre la aplicación del programa comunitario de Lisboa, servicios sociales de interés general en la Unión Europea, estableció un régimen separado para los servicios sociales y sanitarios de interés general. De esta forma, aunque no son distintos a los servicios de interés general, sí deben ser diferenciados dadas sus características intrínsecas vinculadas a la universalidad, calidad y financiación, siendo fundamentales para la sociedad y economía de la Unión.

Pero más allá de la distinción de los servicios sociales dentro de los servicios económicos de interés general, resulta relevante considerar el papel específico y diferenciado que desempeñan los servicios sociales en los Estados caracterizados por el principio de solidaridad, lo que permite también que algunos de estos servicios puedan ser considerados servicios no económicos de interés general.

Como hemos indicado anteriormente, estos servicios de interés general no económicos son servicios de solidaridad (sanidad, educación, servicios sociales), cuya prestación se reserva a los Estados miembros, no estando sujetos a las reglas de la competencia al no tener estos servicios carácter económico.

Pues bien, es precisamente en el ámbito de los servicios sociales de solidaridad donde debería prospectarse la viabilidad de una regulación de acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro específica para esta clase de servicios, sobre la base de que sus propias características prestacionales comportan un total desinterés por parte de la iniciativa lucrativa y, por consiguiente, deben quedar articulados a través de una acción concertada específica para la iniciativa social.

En relación con estos servicios sociales de solidaridad, debe tenerse presente que los Estados miembros siguen manteniendo la posibilidad de definir qué servicios deben prestarse en régimen de solidaridad como servicios de interés general no económicos. Es precisamente esta facultad la que debe ser aprovechada por nuestras instituciones para identificar qué servicios deben ser considerados servicios sociales prestados en régimen de servicios de interés no económico general y, por lo tanto, no quedando sometidos a las reglas de libre competencia.

De esta forma, podría establecerse un conjunto de servicios sociales de solidaridad como un conjunto de servicios diferenciados de los servicios sociales de interés económico general, de forma que, cuanto menos, los primeros pudieran quedar reservados, en todo caso, a entidades sin ánimo de lucro a través de la acción concertada en los términos reconocidos por la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022.

C) *Existencia de situación de partida desigual o justificativa del trato desigual*

Anteriormente nos hemos referido al contenido de las conclusiones de la Abogada General Medina en relación con la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana frente a la impugnación por parte de ASADE de la normativa autonómica reguladora de la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro.

En dichas conclusiones se indica que, a juicio de la Abogada General, el Derecho comunitario no se opone a una normativa nacional que permite a la Administración celebrar, sin atenerse a los requisitos de procedimiento del Derecho de la Unión, un contrato público en virtud del cual encomienda exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro la prestación de determinados servicios sociales a cambio del reembolso de los costes que dicha prestación les genere, siempre que esa normativa sea conforme con los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad.

A este respecto, nos hemos referido también a que este posicionamiento es coincidente con el que mantuvo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 6 de octubre de 2021 (*Conacee* asunto c-598/19) en relación con la normativa que establece una reserva en favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social al concluir que, si bien el Derecho comunitario no se opone a dicha regulación, en todo caso deberán respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sobre esa base, la Sentencia núm. 215/2022, de 26 de mayo de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictaminó que, aunque la naturaleza, constitución y funcionamiento de los centros especiales de empleo de iniciativa social justifiquen objetivamente un régimen más favorable, ese diferente trato no resulta adecuado ni proporcional a la finalidad amparada por la norma europea.

Es cierto que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022 (*Asade*, asunto c-436/20) concluye que no resulta contrario al derecho a la igualdad un régimen de acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro cuando la prestación de servicios sociales se realiza bajo los principios de universalidad, solidaridad, adecuación y ausencia de ánimo de lucro, aunque no se sabe aún cómo acabará resolviendo la cuestión concreta el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en relación con la impugnación planteada frente a la normativa valenciana de acción concertada.

Lo cierto es que el tercer sector de acción social no lucrativo debe hacer un esfuerzo en acreditar su situación de partida desigual respecto a las entidades del tercer sector de acción social con fines lucrativos, así como la adecuación de su organización para la prestación de servicios sociales bajo los principios de universalidad, adecuación y solidaridad, acreditando la eficiencia económica y eficacia presupuestaria, así como la ausencia de ánimo de lucro.

De hecho, así lo reconoce el Instituto para la calidad de las ONG (ICONG) en su informe sobre cambios sociales y tercer sector al sostener que el tercer sector necesita presentar evidencias de su eficiencia en la gestión de los asuntos públicos:

En un contexto condicionado por el discurso dominante de que los servicios provistos por el mercado son más eficientes y en consecuencia más económicos, es necesario pasar de las declaraciones a las evidencias demostrando de modo efectivo que el Tercer Sector aporta valores añadidos en la gestión de los servicios públicos.

No puede olvidarse que el tercer sector juega un papel fundamental para las Administraciones públicas como agente de innovación que trabaja para la satisfacción eficaz y eficiente de las necesidades sociales asistenciales, que no se expresan en términos económicos o monetarios (Arnáez Arce, 2018).

En definitiva, es necesario que las entidades del tercer sector de acción social promuevan una regulación de la acción concertada reservada a entidades de la economía social no lucrativa configurada sobre una sólida base analítica que acredite el valor añadido vinculada a la prestación por estas entidades, pasando de la pura retórica al estudio analítico y fehaciente de los datos que justifican tal conclusión.

Atendiendo a todo lo anterior, a modo de recapitulación, es necesario que se promueva una nueva regulación de la acción concertada que, de conformidad con lo establecido por el Derecho comunitario y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, permita establecer un régimen reservado a entidades no lucrativas, regidas por los principios de adecuación y solidaridad. Dicha propuesta debe escapar de la tendencia natural a establecer un régimen de reserva que parta de la configuración del régimen de contratación pública sin hacer un esfuerzo de identificación y segmentación de servicios prestados bajo el régimen de solidaridad dando por supuesto las bondades de la prestación por entidades sin fines lucrativos.

Así, es necesario que, sobre la base de estos tres ejes a los que hemos hecho referencia en este apartado, se explore un régimen de ac-

ción concertada sin selectividad por parte del ente público contratante, de forma que puedan ser los usuarios quienes realicen la selección del prestador de los servicios sociales, segmentando adecuadamente servicios sociales de interés general no económico, no sometidos a las reglas de la libre competencia y, además, que se configure sobre datos fehacientes y acreditados que soporten que el régimen de acción concertada reservado a entidades sin ánimo de lucro supone un valor añadido que justifica la aplicación de medidas de discriminación positiva en favor de dichas entidades.

7. Consideración final: acción concertada, evolución o extinción

Resulta un hecho incuestionable que las entidades de la iniciativa social han sido un agente fundamental en la prestación de servicios sociales públicos y en la configuración del actual sistema de servicios asistenciales a través de distintos instrumentos de colaboración público-privada.

Asimismo, no es menos cierto que nos encontramos ante una creciente tendencia a la mercantilización del sector, con una mayor entrada de entidades con fines lucrativos en la prestación de estos servicios debido, especialmente, a la selección de colaboradores mediante podrecimientos de contratación pública, donde los criterios de adjudicación usados impiden que las entidades del tercer sector de acción social sean competitivas debido a la excesiva valoración de la vertiente económica.

La acción concertada como vía que institucionaliza la colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales de forma ajena a la contratación pública²¹ ha supuesto una vía regularizada, gracias a las previsiones de la Directiva sobre contratación pública y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para el retorno a modelos facilitadores de la participación de la económica social sin fines lucrativos en la prestación de servicios sociales.

Esa primacía de la participación de la iniciativa social en la prestación de servicios sociales ha sido justificada por las múltiples razones que hacen de estas entidades agentes fundamentales, protagonistas y garantizadores de una asistencia social de proximidad, solidaria, adecuada, de calidad y estructurada en términos asistenciales.

²¹ Al menos como ha sido configurada en la normativa autonómica de acción concertada anterior a su consideración contractual sometida a la Directiva 2014/24/UE por parte de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de julio de 2022.

No obstante, la reserva de la acción concertada a entidades sin ánimo de lucro ha dado lugar a su enjuiciamiento por parte de los tribunales a raíz de su impugnación por parte de la iniciativa lucrativa, cuyo resultado se antoja incierto para el mantenimiento de dicho régimen en sus términos actuales a la vista de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La eventual disconformidad a Derecho de la acción concertada reservada a entidades sin fines lucrativos ante una supuesta vulneración del principio de no discriminación derivada de la ausencia de un régimen de prestación de servicios en términos de universalidad, solidaridad, adecuación y ausencia de ánimo de lucro no puede ser el fin de este instrumento de colaboración público-privada.

Al contrario, la regulación de la acción concertada tiene capacidad para evolucionar y encontrar su encaje en los principios del Derecho comunitario, más teniendo presente el espaldarazo recibido por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2022. Las entidades del tercer sector de acción social y, en general, todos los partícipes de la economía social deben promover los trabajos para acometer el necesario salto evolutivo en la regulación de la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro.

A nuestro juicio, (i) la identificación y regulación de servicios sociales basados en un régimen de prestación de solidaridad, (ii) la justificación de la idiosincrasia y relevancia de la prestación de servicios sociales por entidades no lucrativas en términos de adecuación, singularidad, proximidad, calidad, eficiencia económica y eficacia presupuestaria y (iii) el establecimiento de un régimen de no selectividad vinculado a la acción concertada, constituyen los tres elementos sobre los que deberá vertebrarse la acción concertada reservada a entidades sin ánimo de lucro a fin de que encuentre su encaje en los principios del Derecho comunitario.

Sin duda, existen motivos que justifican la necesidad de un trato discriminatorio en favor de la economía social sin fines lucrativos, pero dichos motivos deben encontrar su soporte en datos reales, resultados y análisis de contraste; segmentar la regulación por tipos y características de servicios sociales y facilitar un régimen de elección a los usuarios para determinados tipos de servicios deben ser objetivos esenciales para el aseguramiento de una regulación de la acción concertada compatible con el Derecho de la Unión.

El sector debe trabajar de forma alienada con estos objetivos a fin de garantizar su pervivencia o, más pronto que tarde, se encontrará con la supresión o arrinconamiento de la acción concertada e intentando competir, sin éxito, con la iniciativa lucrativa en procesos de contratación pública establecidos a modo de subasta, con las correspon-

dientes externalidades negativas para todo el sector y para los usuarios de estos servicios.

8. Bibliografía

- ARNÁEZ ARCE, Vega María. 2023. «La Agenda 2030 y el compromiso de las administraciones y entidades del sector público por el desarrollo de políticas públicas sostenibles». *Cooperativismo e Economía Social*, no. 44, 53-80. <https://doi.org/10.35869/ces.v0i44.4371>
- 2022. «Socially Sustainable Public Procurement: The Cooperative Model as an Alternative». *International Association of Cooperative Law Journal*, no. 60 (July), 47-82. <https://doi.org/10.18543/baidc.2389>.
- 2020. «El fomento del cooperativismo a través de la contratación pública sostenible». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 133, n.º abril: e67339. <https://doi.org/10.5209/reve.67339>
- 2018. «La alternativa cooperativa en la prestación de servicios públicos sostenibles». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* núm 52/2018, pp. 123-135.
- 2017 «Cooperativas prestadoras de servicios públicos. Contribuciones al bienestar comunitario desde su identidad. Análisis a la luz de la legislación de cooperativas de Euskadi». *Cooperativismo e economía social*, núm. 39, 2016-2017, pp. 89-101.
- ATXABAL RADA, Alberto. 2022. «Taxation of the Fund for Cooperative Education and Promotion and Other Public Interest Purposes (COFIP)». *International Association of Cooperative Law Journal*, no. 61 (December), 225-57. <https://doi.org/10.18543/baidc.2354>.
- COMET-HERRERA, David. 2022. «La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 106, 5-30. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606>.
- DÍAZ SASTRE, Silvia. 2021. «Contratos open-house». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. núm. 15, p. 5-23.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica y CHINCILLA PEINADO, Juan Antonio. 2019. «La acción concertada en la gestión de servicios sanitarios en la Ley 9/2017 de contratos del sector público». *Derecho y Salud*, vol. 29, núm. extra 1, p. 189.
- E. ASHFORD, Douglas. 1989. *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p. 19.
- GARRIDO JUNCAL, Andrea. 2020. *Los servicios sociales en el siglo XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*. Madrid: Ed. Aranzadi.
- GIMENO FELIU, José María. 2019. «Los contratos de servicios a las personas y su exclusión de la ley de contratos. La colaboración del tercer sector social en la prestación de servicios locales». *La gestión de los servicios públicos locales*. Barcelona: Ed. El Consultor de los Ayuntamientos.

- 2018. «La Colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas: condicionantes europeos y constitucionales». *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 58/2018, pp. 12-65.
- GONDRA ELGUEZABAL, Gotzon. 2021. «La contribución para la educación y promoción cooperativa y otros fines de interés público —COFIP— en la ley vasca y su aplicabilidad». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 58 (mayo), 137-73. <https://doi.org/10.18543/baidc-58-2021pp137-173>.
- IZAGUIRRE CHOPERENA, Ainhoa, SÁNCHEZ SALMERÓN, Víctor y ZUÑIGA RUIZ DE Loizaga, Martín. 2021. «La relación entre la administración pública y el tercer sector guipuzcoano a debate ¿uno o varios modelos ante la heterogeneidad del sector?». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103, 111-139. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.103.21489.
- LAGUNA PAZ, José Carlos. 2009. *Servicios económicos de interés general*. Madrid: Ed. Civitas.
- LÓPEZ GARCÍA, Casimiro. «Servicios de interés general y principio de competencia: del Tratado CEE de 1957 al Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2007». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 306, 2008, pp. 237-278.
- MARBÁN GALLEGU, Vicente. 2007. «Tercer sector, estado de bienestar y política social». *Revista política y sociedad* núm. 44, pp. 153-169.
- MAZA ZORRILLA, Elena. 1987. *Pobreza y Asistencia Social en España, Siglos XVI al XX: Aproximación Histórica*. Valladolid: Ed. Universidad de Valladolid.
- NEBOT LOZANO, Lidón. 1992 Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: *Asistencia social*. Madrid: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.
- RIUS COMA, Martí. 2021. «La cooperación en las cooperativas de iniciativa social para maximizar su posicionamiento en el ámbito asistencial». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 59 (diciembre), 237-61. <https://doi.org/10.18543/baidc-59-2021pp237-261>.
- TORNOS MAS, Joaquín. 2007. *La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio*. Madrid: Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VAQUER CABALLERIA, Marcos. 2010. «De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general: Los problemas para definir la familia de los «servicios sociales» y su aplicación en materia de vivienda». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.
- 2002. *La acción social*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- VIDA FERNÁNDEZ, Jesús. 2017. «Los servicios públicos de solidaridad en la Unión Europea: Los límites del mercado único y la competencia en los servicios de interés general» en *Los servicios públicos tras la crisis económica. En especial la asistencia sanitaria en la Unión Europea*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, pp. 27-135.

Cooperatives as a way of participation in political decision-making processes: An Examination over the Turkish Forestry Cooperatives in constitutional terms

(Las cooperativas como forma de participación en los procesos de toma de decisiones políticas: un examen de las cooperativas forestales turcas en términos constitucionales)

Anıl Güven Yüksel¹
Ankara Yıldırım Beyazıt University (Türkiye)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.2541>

Submission date: 29.07.2022

Approval date: 27.04.2023

E-published: July 2023

Summary: I. Introduction. II. Decision-making Processes and Civil Society. III. Civil Society, Rural Development and the Cooperatives in the Forests. IV. Cooperatives for the Participation in Political Decision-Making in Practice: Turkish Forestry Cooperatives. IV.1. Forests, Forest Villagers and Cooperatives in Turkish Constitutional System. IV.2. Recent Cases of OR-KOOP in Relation with the Participation in Political Decision-making in Türkiye. V. Conclusion. VI. Bibliography.

Sumario: I. Introducción. II. Procesos de toma de decisiones y sociedad civil. III. Sociedad Civil, Desarrollo Rural y las Cooperativas en los Bosques. IV. Cooperativas para la participación en la toma de decisiones políticas en la práctica: cooperativas forestales turcas. IV.1. Bosques, habitantes de los bosques y cooperativas en el sistema constitucional turco. IV.2. Casos Recientes de OR-KOOP en Relación con la Participación en la Toma de Decisiones Políticas en Turquía. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

Abstract: In this article, cooperatives were examined on their distinctive structure, questioning whether they can be seen as a way of civil participation on political decision-making, by presenting some recent cases from Turkish Forestry Cooperatives. Firstly, the place of the civil society in participatory democracies and the importance of economic and social conditions in this perspective and consequently the role of the cooperatives in civil society were explained briefly. Afterwards, the cooperative's practical impact on political decision-making was analysed over the instance of OR-KOOP including core in-

¹ Email: anilguvenyukse@gmail.com

formation on cooperatives and forest villagers in Turkey —representing a community with lower economic facilities— in the search of fundamental necessities for an expected participation in political decision-making processes. Finally, constitutional significance of the forests and the cooperatives were revealed with regard to the crossing concepts of participatory democracy, sustainable development and human rights.

Keywords: Decision-making processes; economic and social rights; political participation; social justice; sustainable rural development; Turkish Forestry Cooperatives.

Resumen: En este artículo, las cooperativas fueron examinadas en su estructura distintiva, cuestionando si pueden ser vistas como una forma de participación civil en la toma de decisiones políticas, presentando algunos casos recientes de Cooperativas Forestales Turcas. En primer lugar, se explicó brevemente el lugar de la sociedad civil en las democracias participativas y la importancia de las condiciones económicas y sociales en esta perspectiva; y en consecuencia se mencionó el papel de las cooperativas en la sociedad civil. Posteriormente, se analizó el impacto práctico de la cooperativa en la toma de decisiones políticas a través de la instancia de OR-KOOP, incluyendo información central sobre cooperativas y aldeanos forestales en Turquía, que representan una comunidad con menores facilidades económicas, en la búsqueda de necesidades fundamentales para una participación esperada en procesos de toma de decisiones políticas. Finalmente, se reveló la significación constitucional de los bosques y las cooperativas en relación con los conceptos transversales de democracia participativa, desarrollo sostenible y derechos humanos.

Palabras clave: Procesos de toma de decisiones; derechos económicos y sociales; participación política; justicia social; desarrollo rural sostenible; cooperativas forestales turcas.

I. Introduction

Participation in political decision-making processes is considered as a key element for today's modern democracies with respect to the aim of removing the undesirable economic and social obstacles to being a real and active part of the society. Civil society is one of the fundamental concepts in this combat against social inequalities regarding its role on creating pressure mechanisms on the political authorities on one hand and its impact on the public awareness for such challenges, on the other. Besides individuals who wish for active participation in public debates, there are several other actors who gather, guide or canalise them for the traditional, as well as the alternative ways of civil participation in public life such as associations, trade unions, foundations, political parties etc. On the other hand, it can be said that the impact of the diverse and complex economic relations and so the importance of socio-economic conditions in the light of a sustainable development in contemporary World require to rethink the function and the actors of civil society regarding the economic and social rights, democratic participation and development together. In this sense, cooperatives may come into light as voluntarily founded economic unions, which are conducted and supervised democratically by the members in an equal sense. Although the cooperatives are private enterprises, their proper interest on the social and economic interest and the wellbeing of the members make significant to focus on the place of the cooperatives in civil society.

In this article, accordingly, cooperatives will be examined on their distinctive structure, questioning whether they can be seen as a way of civil participation on political decision-making, by presenting some recent cases from Turkish Forestry Cooperatives. In this direction, the significance of the civil society in participatory democracies and the importance of economic and social conditions in this perspective be explained briefly in the first place. Consequently the role of the cooperatives in civil society will be addressed with regard to the rural development and the rights and living conditions of rural community considering as well as the forests in this regard. Since the rural development is a conception about improving the socio-economic conditions and right to participation of the relevant communities caring both the economic needs of the people and the environmental future of the rural areas, this special focus will be useful in order for the theoretical interrelation of these fundamental concepts to be revealed. Afterwards, the cooperative's practical impact on political decision-making will be analysed over the instance of OR-KOOP including core infor-

mation on cooperatives and forest villagers in Türkiye in the search of fundamental necessities for an expected participation in political decision-making processes. Since the forest villagers, constituents of OR-KOOP, represent a community with lower economic facilities and limited sources within the whole society, examining the opportunities to be a part of the political decisions through the cases of forestry cooperatives is considered essential in order to reveal the relation between the participatory democracy, social justice and more importantly the inclusion of all parts of the society in political decisions. By this article, at the end, constitutional significance of the forests, both in its own sense and in relation with the cooperatives will be put forward with regard to the crossing concepts of participatory democracy, sustainable development and human rights.

II. Decision-making Processes and Civil Society

Participation in political decisions, as a product of the transformation on the aspects of citizenship and democracy in modern societies, is a key concept in a strong relation with what is expected from a democracy in real terms, accordingly (Zittel 2007, 8). Democracy, coming from Ancient Greek and after having been faced with significant criticisms for its every developed and transformed practice such as direct or representative democracy etc., becomes lately known with the naming of participatory democracy in the search for a new conception with real social equality basing on the exact freedom and equality of all the people; and such a conception considering the pluralism and gradually the equal participation of the people as active citizens must include the direct or indirect participation in political decisions, freedom of association especially for the opponents and political education for all (Birch 1993, 37). Hence, what makes the civil participation a key concept for a modern democracy is peoples', as individuals or as social groups, ability to share the political power with the authorities in many divers manners in classic or alternative ways, by different grades in diverse levels (Meyer and Hinchman 2002, 14). In the search of these alternative ways, recent endeavours even reached to the concept of energy democracy reflecting to being a part of the decisions on the future of the planet and consequently, gathering within the scope of the renewable energy cooperatives is seen a possible participatory solution to the obstacles (Tarhan 2017, 1, 14). As a result, not only the role of energy cooperatives in democratic practices, but also the prospective contribution of the cooperatives in all sectors to both the political decision-

making and social justice is of a great significance for inclusive, democratic constitutional orders.

As it is seen, the changing perception of democracy in history, mostly effects the content and the forms of active civil participation in political life, firstly taking into consideration the ignored parts of society such as women, children etc. and gradually —minding to provide the economic and social equality— the workers, unemployed people, persons with disabilities etc; even the rules, today, does not consist of general political principles or civil rights in the same primary sense; all the decisions from the minimal level to the strong legally binding codes can be about many diverse issues of a people's or of a group of people's political, social, economic or cultural interest (Yüksel 2022 (a), 27). Therefore, a desired civil participation seeking to provide, collect and channel the views of people in their own interest by NGO's or by the representatives of civil society at-large must include the different forms such as provision of information, consultation, dialogue and active involvement while political decisions are taken (Council of Europe 2017, art. 5, 19).

III. **Civil Society, Rural Development and the Cooperatives in the Forests**

Civil society, as a concept reflecting directly the political authority on one hand and public area besides the political power on the other in history, can be determined as the structures or relationships in which people who engage in economic, cultural or similar voluntary activities independent from the state interference in order to secure and enhance their individual existence by forming certain pressure on the political authority (Keane 1988, 14). The place of the cooperatives in such description of a civil society has always been problematic since one of the fundamental principles for the civil society organisations is generally accepted as having non-profit bases. It is obvious that the cooperatives are business enterprises operating in private sector, even though they perform as organised bodies for the equal protection of their voluntarily united members in many aspects. However, it is also obvious by the ILO Report (2001) on promotion of cooperatives that “cooperatives differ from commercial enterprises because of their service orientation and value base, which are similar to those shared by civil society organizations. Therefore cooperatives can be perceived as being closer to civil society than commercial business undertakings” (art. 2.4.2). In this direction internationally recognised definition of the cooperatives as “autonomous associations of

voluntarily united people to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise" (ICA) helps embracing them as not-to-profit organisations (ILO, art. 2.2.6). Accordingly, the cooperatives, even if not non-profit organisations, shall be seen as not to profit organisations, where the welfare and socio-economic conditions of the members stand in a more important place than the profit when the success of the association is in question (Smith, 2014, p. 19).

Rural development, on the other hand, as an arising concept from a transforming relation between the technological growth and agricultural activity (Wiskerke *et al.* 2003, 9), must correspondingly be handled in relation with the concept of the agriculture, which is often the fundamental source of the rural families (Oakley and Garforth 1985). Therefore rural development can be understood as a multi-faceted process in which many farm-related interconnected practices occur in national and local level in one hand, and also as a complex environment with the existence of different actors all of whose social and economic interests must be considered for social cohesion (van der Ploeg *et al.* 2000, 393-395). Although the term "rural" has different aspects as in European Union's view for instance, referring to the geographical, physical or social characteristics (Gallardo-Cobos 2010, 1,2,7), the rural development should be mentioned as a mixture of all these characteristics in a balance between the environment and the livelihood of the rural communities (UN 1999-2000, 8), and furtherly highlighting the economic, social and environmental links between the rural and urban areas, as well as in international stage with regard to the aim of a sustainable development (UN 2015). In this direction, forests come into light as natural sources to be approached in the same sense (Whiteman 2000), for being as well as the fundamental source of income of the rural community living within and around them. Although the importance of the forests for a sustainable economic and social development was already mentioned in so-called Forest Principles (1992), the vital role of a sustainable forest management in order to maintain their economic, social and environmental value for today's and future's communities is emphasized in the UN Forest Instrument, as well (2008). The living conditions of the forest dependent people, on the other hand, are not only determined as a global objective in the UN Forest Instrument, but also they are mentioned in several sessions of the Commission on Sustainable Development (CSD). The Commission highlights the necessity of the integration of the traditional knowledge into the development-related policies for sustainable usage of the forests (UN ECOSOC 2009/10), while it mentions some specific provisions that in-

dicating incentives to the rural people for sustainable management of the forests, afterwards (UN ECOSOC 2009/16). When the role of the community in sustainable rural development is discussed, the cooperatives come into light as being jointly-owned and democratically-controlled enterprises protecting the economic interests of their members. Cooperatives help to create job opportunities for the community and so to end the poverty in rural areas on one hand, and contribute to sustain the safe and healthy existence of the livelihoods on the other (Karthikeyan and Karunakara 2018). Bearing in mind the CSD's emphasis for the value of the cooperatives in order for the rural community to act collectively in production, marketing and advocacy for the common interest within a sustainable development (UN 2009/16) it should be stated that a sustainable rural development in the forests refers to special protections both for the forest dependent community and the forests themselves as natural sources. Hence, as indicated at the beginning of the study, the role and the efficacy of these kind of protections can be best examined focusing on the legal texts as they refer to the fundamental rights of the rural community.

In line with a contextual evaluation, together with the concepts of civil society, democracy as well as human rights, it should be stated that the cooperatives are essential parts of civil society in protection of economic and social rights and equality of the social groups and they accordingly have a key role and responsibility in economic and social development for their members and additionally for their entire community as the generally recognised cooperative principles indicate clearly (Yüksel 2022 (b)). ILO Recommendation (2002) mentions these principles as compulsory guides in order for the state parties to prepare and revise the cooperative-related legislations properly on one hand and additionally refers to the requirement of consulting cooperative organisations for the governments «in the formulation and revision of legislation, policies and regulations applicable to them» (art.10). Therefore, including cooperatives within the political decision-making processes regarding their role on sustainable development emerges as an international obligation apart from its natural necessity for establishing a modern participatory democracy.

IV. Cooperatives for the Participation in Political Decision-Making in Practice: Turkish Forestry Cooperatives

It should be stated that a sustainable development and management within the forests are clearly related to the social inclusion and

the participation of the community who lives in or around the forestlands. This strong social and economic relation between the people and the land, the forest-dependent livelihood in other words, brings a possible constitutional interest into the question. While the number of the specific provisions on the cooperatives can be found only in nearly one third of the World constitutions (Douvitsa 2022, 62), including the positive instances as in the constitutions of Brazil (1988), Cuba (2018), Nepal (2015), Spain (1978, *cooperative societies*) etc., it is even harder to find a mention to the forests with their proper communities as well, apart from the forestland-related specific provisions in the constitutions of Kenya (2010), Bhutan (2008) etc. and the constitution of Greece (1975), which has detailed provisions on forests regarding also the sustainable development (Constitutes 2022). The constitution of the Republic of Türkiye, in this regard, has a remarkable approach having diverse interrelated provisions on the cooperatives, forests and forest villagers and therefore deserve a special examination.

IV.1. *Forests, Forest Villagers and Cooperatives in Turkish Constitutional System*

Even though the cooperative movements date back until the 19th century for Turkish practice, gaining more importance during the period of early-republic between 1920-1938 (Okan and Okan 2003, 8-13), the forestry cooperatives, has been continued to get special attention for being regarded as agricultural development cooperatives at the same time and representing the people who face with more severe conditions of economic inequality even within all the rural community (Atmiş, Günşen and Özden 2009). Cooperatives, defined as «associations established in order to meet the livelihood and related economic interests of its members by means of assistance, solidarity and suretyship» in Turkish Cooperatives Law (No 1163), have also a specific constitutional protection as the article 171 of the Constitution of the Republic of Türkiye (1982) titled “Developing Cooperativism” indicating that “the State shall take measures, in keeping with national economic interests, to ensure the development of cooperativism (...)”. Right before the article on the cooperatives, the Constitution (1982) includes two particular norms under a main heading of *forests and forest villagers*. The article 169 on *protection and development of the forests* indicates clearly that “the State forests shall be managed and exploited by the State in accordance with the law”, while the article 170 on *the protection of forest villagers* expresses a positive obligation on the state

such as “measures shall be introduced by law to secure cooperation between the State and the inhabitants of villages located in or near forests in the supervision and exploitation of forests for the purpose of ensuring conservation of forests and their integrity, and improving the living conditions of these inhabitants...” (Constitution 1982). These constitutional norms, formed in consecutive order, prove a strong relation between the possible economic developments expected from cooperativism (Mülayim 1998, 14) and the forest villagers in Türkiye whose living standards are substantially low comparing to the national average (Özden and Mendeş 2005, 36-41). Within this constitutional framework, some priorities and privileges were given to forest cooperatives, by the *Forest Law (N. 6831)*, in terms of purchasing woods (art. 34), performing works for non-wood forest products (art. 37) and afforestation works (art. 40). These incentives, recognized by laws and as well as by the secondary legislations, include in detail *placing orders for wood without tender; priority on jobs as production at forest nurseries, forestation, maintenance of forests, and building forest roads; right to buy some percentage of the firewood produced in Türkiye a cost below usual market price* etc. (Atmiş, Günşen and Özden 2009, 3-4). Even though these relevant norms of the *Forest Law* has been changed many times during the time both in positive and negative ways for the forest villagers (Çağlar 2014, 23), and accordingly the socio-economic problems that the forest villagers have continue to exist within the tension between the public and private aspects, the Turkish forestry cooperatives can operate in cooperation with the public bodies by advocating the rights of their members not only in small scale cooperatives, but also in units and by a union. As ORKOOP —Central Union of the Turkish Forestry Cooperatives— reports, apart from the forestry productions and works, forest villagers by their cooperatives plays the most important role for the protection of the forests by carrying out approximately 70% of the afforestation activities in Türkiye (ORKOOP 2022). As a result, the forest villagers have more voice on the future and current activity of their living spaces, not only protecting and reconstructing them, but also contributing to the sustainable use and management of these sources directly and participating to the forest-related decisions by their cooperatives.

Cooperatives in Türkiye, as the other components of the civil society, are considered as one of the consultant bodies whose opinions or suggestions should be presented within the 30 days by notification during the framing processes of policy-making (Regulation on Rules and Procedures for Preparing Legislations, art. 7). Although the effectiveness of this rule and complexities in practice especially for the sec-

ondary legislations such as regulations and recommendations are questionable (Turkish Cooperatives Strategy and Action Plan, 2012), it can be said that the problems on and obstacles to exercising the right to participation in decision-making processes may be overcome by forming unions in regional or national levels for cooperative units. In the same direction, as Turkish law allows and explains clearly that cooperatives can establish unions, central unions and a unique National Cooperative Union in order to protect their own interests, to develop the cooperativism and training activities or to give advice on the issues related to cooperativism etc. among other aims and purposes (Cooperatives Law, art. 70).

With all these rules and legislations at national stage, the Republic of Türkiye has also some international obligations as a consequence of being a party to very important instruments of international law such as UN Covenants on Political and Civil Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, European Convention on Human Rights and ILO specific instruments—and the decisions, reports and recommendations of their supervisory mechanisms—in most of which the cooperatives are considered under the protection of freedom of association, assembly or also the freedom of expression.

IV.2. Recent Cases of OR-KOOP in Relation with the Participation in Political Decision-making in Türkiye

Central Union of Turkish Forestry Cooperatives (OR-KOOP), founded in 1997 by 7 cooperative unions, reached to 28 members of cooperative unions as of 2022 representing over 300.000 families of villagers most of whom are mainly interested in forestry (OR-KOOP, 2021). OR-KOOP intends to solve all kinds of legal obstacles and governmental interferences at the corporate or ministerial level, by leading the small-scale cooperatives under its supervision (Atmış, Günşen and Özden 2009, 7). Its endeavours include not only developing the socio-economic standards and welfare of the rural communities but also preserving already-recognised rights and privileges for encouraging and empowering the forestry villagers and cooperative associations accordingly.

The necessity of the participation of the civil society organisations, mentioned in previous subtitle of this study, even regulated formally, may sometimes be bypassed during the drafting processes for the secondary legislations (Bakırcı 2015, 32). Although these secondary legislations are subject to the supervision of Turkish Council of State, the

processes to taking action against them and administrative steps prior to the court proceedings require special attention, time and expertise (Erdönmez and Aydın Coşkun 2003). The power and effectiveness of a high-level association emerges right here, as in the instance of OR-KOOP, since the individuals or even the small-scale cooperatives and other similar organisations may have lack of opportunity to monitor all the changes or legal provisions on their interests (Turkish Cooperatives Strategy and Action Plan 2012).

Republic of Türkiye's Ministry of Agriculture and Forestry prepared and promulgated two diverse amendments on *Regulation on the Principles and Procedures of Selling Forest Products (6377)* in 2015 and 2016 respectively. Both amendments included similar provisions, among others, authorising the General Directorate of Forestry (OGM) for sales of "planted trees" directly to the private factories for "long terms" in the former and for "long terms until 10 years" for the latter. According to OR-KOOP, these diverse provisions on nearly the same issue, by the phrase "planted trees", clearly meant that the priority given to the forest villagers' development cooperatives—and to forest villagers accordingly—in the provision of forestry works by the article 40 of the Forest Law (No. 6831) is eliminated. As the lawyers claimed, they also create a violation of the constitution's mandatory provision that "state forests should be operated by the state itself" and it causes an implicit privatization of forests on the contrary to the constitutional principle on the issue. Although both regulations are alleged as inconsistent with the law, the administrative bodies continued to the process of drafting them without asking the consultancy of the relevant cooperatives/unions and these amendments after entering into force generated a very serious threat to subsistence of the forestry villagers whose only source of income is forestry labours around their home villages. Under these circumstances, it would be impossible to expect the individual action of villagers—even perhaps of the small cooperative units, as living at the least economic conditions—against governmental institutions, preparing all the legal documents, dedicating their time to the procedural issues etc. What OR-KOOP did in the first place on this issue is using its power, originated from its united members and canalise its economic and substantial opportunities to activate the legal remedies—until the Council of State—as being an effective part of the civil society in a government under the principle of rule of law.

The following impact of these cases proceeded by OR-KOOP is even more related with the participation in decision-making processes. Because for the first claim of annulment, 8th Chamber of the Council of State (2019) decided that the OR-KOOP's objections on behalf of its

members are rightful, emphasizing the uncertainty produced by the expression of “long term” which is definitely unacceptable regarding the rule of law. Additionally, the Council indicates that there were no legal basis to be able to authorize the OGM for such sales of “planted trees” in the time of promulgation of the regulatory amendment on the issue (2015). The Council’s highlighting of the promulgation date is significant; because another amendment but this time directly to the Forest Law (No. 6831) entered into force on 28 April 2018, adding the expression of “including planted trees” to the selling procedures of forest products in the market, during the Council’s review of legality on the 2015’s amendment on the Regulation. This amendment on the Forest Law was brought to the Turkish Constitutional Court —by one of the majority parties in the Parliament as the Constitution of the Republic of Türkiye (1982) requires (art. 150)— claiming unconstitutionality of the amendment on Forest Law in the face of earlier mentioned constitutional norms of “developing cooperativism” (art. 171) and «the protection of forest villagers» (art. 170).

While the review of the constitutionality was still in progress, the second claim of annulment for the 2016’s amendment on Regulation (6377) —even concluded by the 8th Chamber of the Council of State (2018) earlier than the first application— its finalization has taken time through a few judicial steps, first of which was executed by the Council’s Plenary Session of Administrative Law Division (2019) after OR-KOOP’s appeal to the Chamber’s decision on partly annulment of the amendment. Actually, the 8th Chamber (2018) had already indicated that even a 10-year restriction was added to the expression of “long term”, the rule remained uncertain and more importantly these latter provisions clearly served to make court decisions inapplicable and thus had annulled the provision directly. On the other hand, although the Chamber (2018) did not see necessary to annul the expression of “planted trees” (2018/1116), Council’s Plenary Session of Administrative Law Division (2019) followed the Chamber’s decision of 2019/6084 for the former amendment (2015) and sent the case back to the Chamber to review the part of “planted trees” once more (2019/3699). Chamber’s decision on the first amendment (2019/6084) is finalised in 2021 by the approval of the Plenary Session’s in response to the Ministry’s request of appeal (2021/724). In the same direction the Chamber established a new judgment for the reversed part of its decision (2018/1116) by the Plenary Session (2019/3699) and this time annulled also the provision on “planted trees”, stating the risks of privatisation-like practices and elimination of constitutional priorities as well as mentioning the lack of legal basis at the time of the Reg-

ulation's entry into force (2021/1884). This decision is finalised in the same year by the approval of the Plenary Session following the appeal of the Ministry and the Plenary Session found the Chamber's decision in compliance with the law and the procedure (2021/3220).

As mentioned before, this widely mentioned lack of legal basis was intended to be removed by an amendment on Forest Law (No. 6831) in 2018, which was brought before the Constitutional Court for annulment together with some other provisions on many diverse themes. The amended provision subjected to the constitutional review in our case was on the article 30 of the Forest Law and it added «including planted trees» for the procedure of market sale of forest products in the first paragraph. Additionally in its last paragraph, it was clearly stated that “in accordance with the management plan data, the sales of forest products, including the planted tree, can also be made over the years, not to exceed the five-year period”. The 126 members of the parliament who started the action of annulment claimed that “the way to privately operate the forests has been paved by making the sales of the planted trees possible for up to 5 years”; “selling the planted trees five years in advance will cause this forest to be operated by the purchaser for five years (...) and state enterprises that act for the purpose of protecting forests cannot compete economically against private enterprises that seek only profit will ultimately lead to the destruction of forests”; “all forestry works to be done in state forests should primarily be done by forest villagers as states constitutionally, but the amendment would cause the forests to be operated by contractors and the forest villagers, who should be the owners of natural resources, will turn into workers; (...) it means the transfer of the operation of that forest to the private sector” and thus the mentioned amendments were conflicting with the constitutional provisions of 2 (characteristic of the republic / rule of law), 169 (protection and development of the forests), 170 (protection of forest villagers) and 171 (developing cooperativism) (Turkish Constitutional Court 2020, para. 111).

Turkish Constitutional Court declared and released its judgment in 2020, shortly before the finalisation of the judgments of Council of State on the regulatory amendments. Constitutional Court, although found irrelevant the claim on the article 171 (developing cooperativism), examined the claims of unconstitutionality regarding the articles 169 and 170 together with and in the light of the principle of rule of law (art. 2) as required (2020/39, para. 119). However, the Court rejected the claims of annulment for both arguments on “planted trees” and “until 5 years period” on the grounds that they did not pose any conflict on the relevant constitutional guarantees for the for-

ests and the forests villagers. The Court firstly stated that “the aim was to sell the forest products as planted trees and to deliver them fresh to the customers, to prevent the value losses and negativities caused by keeping these products waiting, and to reduce the costs arising from transportation, stacking and storage since the production and transportation works belong to the buyer” (para. 116) and in this sense the Court interpreted that it was still possible “to continue to sell the planted trees in favour of forest villagers” (para. 117). On the other hand, the Court did not see the 5-year periods as unconstitutional “resulting in the transfer of the special operating rights of these areas”; to the contrary it is like a time limit meaning that “the customers complete the necessary transactions in the areas subject to sale within the specified period” in the Court’s view. Thus, although the constitutional court rejected the action of unconstitutionality on these issues, it is clearly indicated once again that the forest related policies must be generated and formed regarding the rights of forest villagers and they should be prescribed by the law, namely by the codes through parliament, while a certain restriction or reform effecting the living and working conditions of the forest villagers. And as a result, all the reforms or amendments will be reviewed on their own terms considering all the points such as rights, freedoms, time period, location and the other relevant constitutional guarantees.

After the decisions of the Council of State, and a long-term period full of legal and constitutional debates, OR-KOOP and the institutions of the Ministry agreed to work together not only for the possible amendments on existing or future-produced secondary legislations, but also for the possible revisions on the Forest Law. This cooperation is meaningful for an effective participation in decision-making processes—a right and an opportunity gained through the pressure mechanisms by using the legal and constitutional ways—in the interest of OR-KOOP and its members, while being a solution-oriented manner for the Ministry in processing administrative services more appropriately in a respectable democratic government considering the inclusion of all parts of the society coming from different economic and social conditions.

V. Conclusion

The basic conclusion from these examinations bases upon the legally established relation between the cooperatives, forests and forest villagers in Turkish law and their operation in a sustainable rural devel-

opment in a mutual sense both for the forests as natural sources and for the forest villagers as a vulnerable social community. Although the Turkish Constitution's protection of forests is generally considered as an example for the constitutional provisions which are normally not included in the natural or historical context of the constitutions (in other words, not necessarily constitutional), as it is seen not only by the internationally emerging importance of the environmental protection but also its relation with the rights and economic and social development of forest villagers makes it an undeniable constitutional debate with regard to economic and social rights and the domestic and international obligations of the governments. Therefore, this example of the constitutional provisions in Turkish law helps examine and subsequently determine the role of the cooperatives on sustainable rural development globally revealing the necessity, the effectiveness and the efficiency of the constitutional protection, not only for the cooperatives but also for any vulnerable community in question. By this study, secondly, it become visible that the cooperatives can better contribute to the sustainable development goals of the United Nations both for the fundamental aims of the economic and social inclusion and a peaceful environment and for the specific targets of a peaceful society and cities without poverty and a workplace under the principle of decent work if certain constitutional provisions exist providing incentives and priorities to be operated for the rural communities.

On the other hand, it is revealed that participation in political decision-making processes is a key element in modern democracies since the political decisions must be taken considering the economic, social and cultural interests of the whole society in order to provide equal opportunities and minimum living conditions for all the individuals and the communities. When people's economic or social interests come into question, the civil society organisations appear as the most important actors by their possible impacts and pressure on the governmental institutions, namely on the state authority. Cooperatives, as earlier mentioned points show, are substantive parts of the civil society thanks to their not-to-profit nature and their role on contributing to economic development. Therefore, it is certain that cooperatives should be included in the processes of political decision-making in their own interests by legally determining them as consultant bodies to be applied obligatorily and furthermore by adopting specific legislations in the light of the global principles, values and aims of the cooperatives as international instruments clearly state.

As it is evident by the instance of OR-KOOP and Türkiye, even though the cooperatives are legally included in the policy-making pro-

cess, this kind of vague and weak requirements may be somehow bypassed during the drafting periods. In this case, having strong, clear constitutional and legal basis for a cooperative association appears as an essential necessity to be able to find alternative ways of influencing, reversing or convincing the political power. OR-KOOP might not be consulted or its opinions on the regulations might not be paid attention; but the other constitutional principles and related legislations on the protection of forestry villagers and their economic conditions helped OR-KOOP to apply to the administrative and legal remedies. As a higher-level central union of cooperatives, OR-KOOP owes this potential to being a voluntarily organised union of the members, as well as to the state's negative and positive obligations on the promotion of cooperatives derived from national and international levels, indeed. As a conclusion, not only the legislations on the structures of cooperatives regarding the international principles, but also the other relative norms considering economic and social conditions of the communities, which the cooperatives may operate for, must exist together in order to guarantee the desirable participation of cooperatives in political decision-making processes.

VI. Bibliography

- AKBARI DOLATABAD, Mohammad, Mohammad SADEGH EBRAHIMI, and Amir MOZAFAR AMINI. 2022. "Pathology of Rural Production Cooperatives-Evidence from Iran". *International Association of Cooperative Law Journal*, no. 61 (December), 167-84. <https://doi.org/10.18543/baidc.2298>.
- ATMIŞ, Erdoğan, H. Batuhan Günşen and Sezgin Özden. 2009. "Forest cooperatives and its importance in rural poverty reduction in Turkey". *XIII World Forestry Congress*, Buenos Aires, Argentina, 18-23 October 2009.
- BAKIRCI, Fahri. 2015. "Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları". In *Kanun Yapma Tekniği*, Turkish Bar Association, Ankara. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/545.pdf>
- BIRCH, Anthony H. 1993. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.
- COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS. 2017. *Guidelines for Civil Participation in Political Decision making*. Council of Europe CM Documents, CM(2017)83-final.
- CONSTITUTE. The World's Constitutions to Read, Search, and Compare. Accessed July 2022. <https://www.constituteproject.org/>.
- ÇAĞLAR, Yücel. 2014. *Hukuksal Kısaçtaki Ormanlar Ve Ormançılık (Seçme Tartışmalar)*. Ankara: TBB Yayınları. <http://tbbyayinlari.barobirlik.org.tr/TBBBooks/488.pdf>.

- DOUVITSA, Ifigeneia. 2022. "National Constitutions and Cooperatives: An Overview". In *Perspectives on Cooperative Law-Festschrift In Honour of Professor Hagen Henrÿ*, edited by Willy Tadjudje and Ifigeneia Douvitsa, 57-62, Singapore: Springer.
- EBRAHIMI, Mohammad Sadegh, and Mojtaba Ghaediyani. 2021. "Corporate Social Responsibility and Organizational Commitment in Agricultural Cooperatives: Evidence from Iran". *International Association of Cooperative Law Journal*, no. 59 (December), 263-83. <https://doi.org/10.18543/baidc-59-2021pp263-283>.
- ERDÖNMEZ CİHAN AND AYNUR AYDIN COŞKUN A. 2003. "Sustainability in Turkish Forest Legislation and Administration". *XII. World Forestry Congress*, Quebec, Kanada. <http://www.fao.org/3/XII/0072-C1.htm>.
- FOREST PRINCIPLES-REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Annex III, *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*. Accessed July 2022. <https://wrm.org.uy/other-relevant-information/forest-principles-report-of-the-united-nations-conference-on-environment-and-development/>
- GALLARDO-COBOS, Rosa. 2010. "Rural development in the European Union: the concept and the policy". *Agron. colomb.* vol. 28 no. 3, Bogotá Sept./ Dec. 2010.
- INTERNATIONAL CO-OPERATIVE ALLIANCE (ICA). Accessed July 2022. <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>.
- ILO. 2002. Promotion of Cooperatives Recommendation (No: 193). Accessed July 2022. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R193:NO.
- ILO. 2001. *Report V (1) (on) Promotion of cooperatives (Decision to revise the Cooperatives (Developing Countries) Recommendation, 1966 (No. 127)*. Accessed July 2022. <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/rep-v-1.htm>.
- KARTHIKEYAN, Muthumariappan and R. Karunakaran. 2018. "Cooperatives as Hybrid Approach to pull off Sustainable Development and Livelihoods: An Analytical Review" (January 25, 2018). Accessed July 2022. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3109324>
- KEANE, John. 1988. *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- MEYER, Thomas, and Lewis P. Hinchman. 2002. *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*. Cambridge: Polity Press.
- MÜLAYIM, Ziya Gökalp. 1998. "The Fundamental Problems of Turkish Co-operatives and Proposals for Their Solution". *MEDIT*, 4/98, 14-21.
- OAKLEY, Pete and Christopher Garforth. 1985. *Guide to Extention Training: Food And Agriculture Organization of the United Nations*, Rome. <http://www.fao.org/3/t0060e/T0060E00.htm#Contents>
- OKAN, Necret Durukan and Cüneyt Okan. 2003. "An Overview of Cooperatives in Turkey". FAO Regional Office for Europe and Central Asia Policy Studies on Rural Transition No. 2013-3. <http://www.fao.org/3/ar427e/ar427e.pdf>.

- OR-KOOP (Central Union of the Turkish Forestry Cooperatives). Accessed July 2022. <http://www.orkoop.org.tr/kurulus3.html>.
- ÖZDEN, Sezgin and Mehmet Mendeş. 2005. "The usage of multiple correspondence analysis in rural migration analysis". *NEW MEDIT*, 4, 36-41.
- REPUBLIC OF TURKEY CONSTITUTIONAL COURT. TURKISH CONSTITUTIONAL COURT JUDGEMENT (Application N. 2018/104), Decision No 2020/39, 16 July 2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/11/20201127-7.pdf>.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE. 8th Chamber (App. N. 2016/14666), Decision No 2018/1116, 28 February 2018.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE, 8th Chamber (App. N. 2015/4565), Decision No 2019/6084, 26 June 2019.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE, 8th Chamber (App. N. 2020/6497), Decision No 2021/1884, 30 March 2021.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE, Plenary Session of Administrative Law Division, (Stay App. No 2016/126), 11 April 2016. (Stay of Execution).
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE, Plenary Session of Administrative Law Division, (App. N. 2018/1893), Decision No 2019/3699, 12 September 2019.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE, Plenary Session of Administrative Law Division, (App. N. 2019/3415), Decision No 2021/724, 7 April 2021.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE COUNCIL OF STATE, Plenary Session of Administrative Law Division, (App. N. 2021/2807), Decision No 2021/3210, 20 December 2021.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE. *Cooperatives Law (N. 1163)*. (Turkish original) Accessed July 2022. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1163.pdf>.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE. *Forest Law (N. 6831)*. (Turkish original) Accessed July 2022. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6831.pdf>.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE MINISTRY OF CUSTOMS AND TRADE DIRECTORATE GENERAL OF COOPERATIVES. (2012). *Turkish Cooperatives Strategy and Action Plan 2012-2016*. Accessed July 2022. <https://social.un.org/coop-year/documents/Turkish-cooperatives-action-plan2012.pdf>.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE. *Regulation on Rules and Procedures for Preparing Legislations (4821)*. Accessed July 2022. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20059986.pdf>.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE. *Regulation on the Principles and Procedures of Selling Forest Products (6377)*. (Turkish original) Accessed July 2022. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20157255.pdf>.
- REPUBLIC OF TÜRKİYE. *The Constitution of the Republic Of Turkey*. Accessed July 2022. https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf.
- SMITH, Stirling. 2014. *Promoting cooperatives: An information guide to ILO Recommendation No.193*. Geneva: Prodoc.
- TARHAN, Mümtaz Derya. 2017. "Renewable Energy Co-operatives and Energy Democracy: A Critical Perspective". *Canadian Association for Studies in Co-operation*, 1-26.

- UNITED NATIONS COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT. ON THE EIGHTH SESSION (30 April 1999 and 24 April-5 May 2000), Economic and Social Council Official Records, 2000 Supplement No. 9.
- UN ECOSOC COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. 2009. "Major groups priorities for action in agriculture, rural development, land, drought, desertification and Africa". Seventeenth session 4-15 May 2009 (E/CN.17/2009/10).
- UN ECOSOC COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. 2009. "Report on the Capacity Development Workshop for Improving Agricultural Productivity, Water-use Efficiency and Rural Livelihoods". Seventeenth session 4-15 May 2009 (E/CN.17/2009/16).
- UN RESOLUTION ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY ON 25 SEPTEMBER 2015, "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development". Accessed July 2022. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- UN FOREST INSTRUMENT. 2008. Non-legally binding instrument on all types of forests: resolution / adopted by the General Assembly A/RES/70/199. Accessed July 2022. <https://www.un.org/esa/forests/documents/un-forest-instrument/index.html>
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe, Henk Renting, Gianluca Brunori, Karlheinz Knickel, Joe Mannion and Terry Marsden. (2000). Rural Development : From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391-408. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156>
- WHITEMAN, Adrian. 2000. "Promoting rural development through forestry policy: some experiences from developing countries". Presentation to the seminar: *The role of forests and forestry in rural development-implications for forest policy: a contribution to the Work of the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*, 5-7 July 2000, Vienna. Accessed July 2022. <http://www.fao.org/3/af302e/af302e.pdf>.
- YÜKSEL, Anıl Güven. 2022 (a). *Toplumsal Yaşama Katılma Hakkı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- YÜKSEL, Anıl Güven. 2022 (b). "Cooperatives' Role on the Socio-Economic Integration of Forcibly Displaced People". In *Las cooperativas como instrumento de política de empleo ante los nuevos retos del mundo del trabajo*, edited by Francesco J. Arrieta Idiakez, Madrid: Dykinson (ISBN: 978-84-1122-801-5).
- WISKERKE, J.S.C., B. B. Bock, M. Stuijver and H. Renting. 2003. "Environmental co-operatives as a new mode of rural governance". *NJAS*, 51-1/2.
- ZITTEL, Thomas. 2007. "Participatory Democracy and Political Participation". In *Participatory Democracy and Political Participation*, edited by Thomas Zittel and Dieter Fuchs, 9-28, Oxon: Routledge.

Límites y contradicciones del Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024 en México

(Limits and contradictions of the Program for the Promotion of the Social Economy 2021-2024 in Mexico)

Juan José Rojas Herrera¹
Universidad Autónoma Chapingo (México)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.2489>

Recibido: 25.06.2022

Aceptado: 27.04.2023

Fecha de publicación en línea: julio 2023

Sumario: I. Introducción. II. El PFES 2021-2024: un diseño tardío y de arriba abajo. III. Contenido y orientación del PFES 2021-2024: a) Fundamento normativo de elaboración del programa, b) Origen de los recursos para la instrumentación del programa, c) Análisis del estado actual, d) La nueva política social en México. IV. Inviabilidad política del PFES 2021-2024. V. Conclusiones. VI. Referencias.

Summary: I. Introduction. II. The PFES 2021-2024: a late and top-down design. III. Content and orientation of the PFES 2021-2024: a) Regulatory basis for the preparation of the program, b) Origin of the resources for the implementation of the program, c) Analysis of the current state, d) The new social policy in Mexico. IV. Political infeasibility of the PFES 2021-2024. V. Conclusions. VI. References.

Resumen: El objetivo general del artículo consiste en realizar un análisis pormenorizado y multilateral del Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024, publicado el 21 de diciembre de 2021, a efecto de evaluar su consistencia técnica y determinar su grado de viabilidad política. Cabe destacar que el análisis exhaustivo y detallado del programa de mérito, se complementó y contrastó con diversas opiniones vertidas por informantes clave entre los que se encuentran dirigentes del movimiento cooperativo, funcionarios públicos y estudiosos del tema. Los resultados muestran que se trata de un diseño programático técnica y políticamente inviable en tanto carece de los elementos esenciales de sostenibilidad de cualquier política pública: presupuesto, personal suficiente y capacitado, infraestructura institucional, competencias jurídicas incuestionables y respaldo gubernamental.

Palabras clave: Cooperativismo; economía social; política pública; legislación.

¹ Email: rojashjj@gmail.com.

Abstract: The general objective of the article is to carry out a detailed and multilateral analysis of the Program for the Promotion of the Social Economy 2021-2024, published on December 21, 2021, in order to evaluate its technical consistency and determine its degree of political viability. It should be noted that the exhaustive and detailed analysis of the merit program was complemented and contrasted with various opinions expressed by key informants, including leaders of the cooperative movement, public officials and scholars of the subject. The results show that it is a technically and politically unfeasible programmatic design as it lacks the essential elements of sustainability of any public policy: budget, sufficient and trained personnel, institutional infrastructure, unquestionable legal competences and government support.

Keywords: Cooperativism; social economy; public policy; legislation.

I. Introducción

El 21 de diciembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024 (PFES). Ello ocurrió después de que durante el año 2021, el programa prácticamente dejó de operar debido a que la Cámara de Diputados no le asignó presupuesto alguno. Esta decisión unilateral de los legisladores fue duramente cuestionada por diversos contingentes del movimiento cooperativo y de la economía social (ES), los que reunidos en un Foro Nacional, celebrado el 17 de noviembre de 2021, en la Ciudad de México, demandaron la emisión inmediata de un programa emergente que no solamente resarciera lo que se dejó de invertir en ese año, sino que compensará los efectos devastadores provocados por la pandemia del Covid-19 en las empresas del sector.

Así, pese a las expectativas generadas, la publicación del PFES provocó una enorme decepción, ya que no compromete recursos frescos del gobierno federal. De hecho, el único compromiso que se asume, a través del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), es «contribuir a articular los programas de subsidios del gobierno federal destinados a financiar la inversión en organismos del Sector Social de la Economía, así como articularlos con los programas y acciones estatales y municipales similares» (DOF, 2021: 19). Una propuesta poco realista, sin evidencia empírica en el pasado reciente y que tiene escasas posibilidades de suceder en el futuro, máxime cuando las estructuras del gobierno federal se encuentran inmersas en una cruenta lucha interna, provocada por la sucesión presidencial adelantada. Por todo ello no es exagerado afirmar que se trata de una acción con visos de simulación, que se realiza para cumplir con las formas y dar la impresión de que algo se hace por la economía social (ES), acatando las disposiciones de la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), publicada en 2012.

En este marco de reflexión, el objetivo general del artículo consiste en realizar un análisis pormenorizado y multilateral del PFES a efecto de evaluar su consistencia técnica y determinar su grado de viabilidad política.

Sobre el espíritu que anima esta reflexión, es preciso aclarar que la opinión que aquí se expone está formulada desde una posición de izquierda y con un afán constructivo. No está dirigida a denostar al gobierno federal, ni a ninguna de sus instituciones en particular. Su propósito principal se inscribe en el interés por aportar elementos para una reflexión crítica de lo hasta ahora realizado en materia de políticas públicas de fomento a la economía social, partiendo de la convicción de

que el movimiento cooperativo y de la economía social y solidaria, habiendo sido uno de los actores sociales que mayoritariamente contribuyó al triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador en 2018, no se merece el trato que hasta ahora se le ha dispensado.

En este mismo orden de ideas, advertimos que entre los pendientes del actual gobierno federal se encuentra precisamente el relacionado con la superación real y efectiva del modelo económico neoliberal. Es por ello, que coincidimos plenamente con el maestro Bernardo Bátiz quien recientemente ha afirmado que «la 4T debe al pueblo mexicano una propuesta de transformación a fondo de la economía; no basta combatir la corrupción, es necesario sustituir al sistema capitalista que la propicia» (Bátiz, 2022) y, justamente, el impulso decidido y consistente de una política pública de fomento a la economía social y solidaria sería una de las vías más idóneas para avanzar hacia el establecimiento de un modelo económico alternativo.

Por otro lado, cabe destacar que para su elaboración y presentación final, los resultados obtenidos del análisis exhaustivo y detallado del PFES 2021-2024, se complementaron y contrastaron con las opiniones vertidas por diversos informantes clave entre los que se encuentran dirigentes del movimiento cooperativo y de economía social, funcionarios públicos y estudiosos del tema.

La exposición de resultados se ha organizado del siguiente modo. En un primer apartado, se exponen algunos aspectos relativos al proceso de su diseño y elaboración, evidenciando que se trató de un diseño programático tardío y de arriba abajo. En el segundo apartado, se realiza un análisis pormenorizado de su estructura, contenido y orientación. En un tercer apartado, se pone de relieve la principal debilidad del PFES y se discute acerca de su inviabilidad política. En el cuarto y último apartado, se exponen las conclusiones generales del estudio junto con algunas recomendaciones puntuales relacionadas con la forma en que, eventualmente, podría retomarse y reformularse esta importante tarea.

II. El PFES 2021-2024: un diseño tardío y de arriba abajo

De entrada, lo primero que salta a la vista es que la temporalidad establecida en el Acuerdo por el que se aprueba el PFES 2021-2024, es incorrecta y tramposa. Siendo justos y objetivos la temporalidad debería comprender el período 2022-2024, ya que durante el año 2021, de hecho, no hubo política pública de fomento a la economía social, toda vez que la Cámara de Diputados no le otorgó presupuesto alguno y, con ello, en la práctica, el programa entró en suspensión. Su sola publi-

cación en diciembre de 2021, no implica que tuviera relevancia alguna para un año fiscal que estaba por concluir y en el cual ya no se haría nada significativo al respecto.

Por otra parte, el Acuerdo de aprobación del PFES, se emite con un considerable retraso, si se considera que la actual administración gubernamental entró en funciones el 1 de diciembre de 2018. Esto significa que durante los años fiscales 2019 y 2020, en términos generales, se le dio continuidad al PFES 2015-2018, heredado del anterior gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN), mientras que en 2021, se dejó de lado esa responsabilidad, lo que equivale a decir que a lo largo de tres años fiscales, no se elaboró un nuevo PFES ni algún instrumento similar en el que se abordara, de manera específica, el esquema que habría de seguirse en el sexenio lopezobradorista para cumplir con las disposiciones contenidas en la LESS, en lo referente al fomento y promoción de la ES.

Se trata, por tanto, de una publicación de aparición tardía o extemporánea, situada dentro de una perspectiva cortoplacista y, por ende, con pocas posibilidades de impacto significativo en el desarrollo de la ES, ya que, como es sabido, las acciones de política pública en esta materia requieren de un tiempo considerable de maduración para rendir frutos, máxime cuando en el país se arrastra un rezago de varias décadas en el fomento y promoción del Sector Social de la Economía (SSE).

A su vez, la publicación tan demorada o a destiempo, evidencia el desdén con el que desde la administración gubernamental actual se ve a la ES. Así, al no tratarse de una prioridad, la emisión del PFES se fue posponiendo hasta consumirse prácticamente la mitad del sexenio.

Pero quizás lo más censurable del asunto, es que el documento fue elaborado casi exclusivamente por los funcionarios del INAES, pero no se realizó ningún estudio o investigación que sirviera de diagnóstico-base para sustentar las acciones que se proponen. El Acuerdo publicado en el DOF no se discutió con las organizaciones representativas del cooperativismo y la ES del país, no se convocó al Consejo Consultivo, ni se hizo ningún tipo de foro o consulta. Todo se decidió desde las alturas del gobierno federal, en forma cerrada, burocrática y vertical, y, ahora, una vez publicado, se intentará aplicar, sea del agrado o no de sus destinatarios.

III. Contenido y orientación del PFES 2021-2024

La estructura del documento que se publicó es de carácter eminentemente técnico y comprende un total de nueve puntos. Sin embargo,

a los fines del presente estudio solamente se evaluarán o discutirán seis de ellos, en los que se encuentran elementos de verdadera importancia. En consecuencia, el índice, las siglas y acrónimos y, el epílogo, quedan fuera de análisis. La denominación de cada uno de los numerales que se incluyen en este apartado corresponde al utilizado en el Acuerdo por el que se aprueba el PFES 2021-2024.

a) *Fundamento normativo de elaboración del programa*

En términos generales, el PFES 2021-2024 encuentra su fundamento legal en lo dispuesto en los Artículos 25 y 26, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De manera más específica, queda sujeto al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), dentro del Eje General II de Política Social y, a su vez, al Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024, publicado en el DOF el 26 de junio de 2020.

A mayor abundancia, se cita que: «el PND 2019-2024 establece que el Gobierno Federal impulsará las diferentes modalidades de la economía, a través de un mercado justo y economía social y solidaria, con iniciativas que reactiven el mercado interno y el empleo, lo que permitirá una estrategia de empleos productivos con el crecimiento de las empresas del Sector Social de la Economía, asimismo el Banco del Bienestar, tiene como propósito principal ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y eliminar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas» (DOF, 2021: 2).

El fundamento normativo del PFES se complementa con las disposiciones establecidas en los Artículos 14, fracción II, 18, fracción III y 46 de la LESS, así como en los Artículos 1, 14 fracción V, 19 fracción VIII, 33, 34 y 35 de la Ley General de Desarrollo Social.

Con base en ello, se admite que esta normativa es la que convierte en mandato al gobierno federal la expedición del PFES y que, a efectos prácticos, «el INAES será responsable de coordinar la ejecución y seguimiento del PFES 2021-2024» (DOF, 2021: 3).

b) *Origen de los recursos para la instrumentación del programa*

De forma enfática y precisa, en este epígrafe se establece que: «La totalidad de las acciones que se consideran en este Programa... se realizarán con cargo al presupuesto autorizado al INAES» (DOF, 2021: 3).

Sin embargo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, al INAES sólo se le otorgó un presupuesto total de 218 millones 237 mil pesos, de los cuales alrededor del 90% deben destinarse para el pago de la nómina y a gastos de operación, lo cual significa que para la ejecución de las actividades incluidas en el PFES, los recursos disponibles son notoriamente insignificantes. No obstante, para compensar esta desventajosa situación, se admite que el INAES «podrá celebrar convenios de colaboración con las dependencias y entidades del gobierno federal, que en ejercicio de sus atribuciones, realizan acciones de fomento al sector social de la economía» (DOF, 2021: 4).

c) *Análisis del estado actual*

En este epígrafe se aportan algunos elementos de un diagnóstico general de la problemática económica, social y cultural que afecta al país. Y si bien varias de las afirmaciones aquí incluidas son válidas, en modo alguno, resultan novedosas. Lo que sí llama la atención es que, después de tres años de gobierno y una vez que se decretó el fin del modelo económico neoliberal, todavía se le siga achacando al neoliberalismo todas las nefastas consecuencias que provoca sobre el bienestar de las personas.

Atendiendo a esta premisa, se afirma que, dado que la economía nacional, basada en el modelo neoliberal, no rebasa una tasa de crecimiento del 3% anual, se provoca una grave concentración del capital que excluye a amplios sectores de la actividad productiva y genera pobreza y desigualdad.

Junto con lo anterior, se padece un desequilibrio regional entre el sur y el norte del país y «un sistema financiero prácticamente dominado por el sector privado y con una participación de capital extranjero cercana al 70%, el cual ofrece una cobertura territorial que excluye a una parte significativa de la población rural» (DOF, 2021: 4), pues sólo otorga crédito como proporción del PIB al 36.9% de la población. Una situación similar acontece con los servicios de aseguramiento. El resultado de todo ello, es que los pobres rurales caen en manos de agiotistas. Por su parte, los pobres urbanos viven de tarjetas de crédito o crédito prendario a tasas muy elevadas. Finalmente, al prevalecer un modelo de abasto controlado por los supermercados, los pobres urbanos y rurales del país padecen «patrones de consumo costosos o inaccesibles, y perjudiciales para su salud» (DOF, 2021: 5). En suma, se encuentran en un círculo vicioso del cual no pueden salir, padeciendo una alta vulnerabilidad ante riesgos catastróficos.

La fórmula para salir de este círculo vicioso y lograr su reemplazo por círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo, se encuentra en la «nueva política social» que impulsa el actual gobierno de la República y de la cual, la ES constituye una parte sustantiva.

Para confirmar lo anterior, el potencial económico de la ES es puesto de relieve, al recordar que «los ejidos y comunidades detentan la propiedad social de 99.5 millones de hectáreas, las cuales representan el 51 % del territorio nacional, en las cuales se asientan las principales áreas naturales protegidas y zonas terrestres prioritarias para la protección de la biodiversidad que caracteriza al territorio nacional» (DOF, 2021: 5).

Sin embargo, al entrar a definir la fortaleza organizacional de cada uno de los actores del SSE, sus datos sobre cooperativas resultan erróneos, pues sólo se reconoce la existencia de «más de 5 mil sociedades cooperativas de producción y consumo» (DOF, 2021: 6). En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SOCAPS), con base en datos de 2018, tomados del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP), se admite la existencia de 506 entidades. Pero, en realidad, como se demostró en otro estudio (Rojas, 2022), el sector cooperativo de México está conformado por 18 038 cooperativas a nivel nacional, en las que se agrupan 8 875 186 socios. Del universo total de cooperativas, 12 076 son de consumo, 5 200 de producción y 762 de ahorro y préstamo; no obstante, el 96.3% de los socios, es decir, 8 553 631 personas, están integradas en SOCAPS.

A las mutualidades las declara «un actor prácticamente inexistente, pero con un gran potencial» (DOF, 2021: 6), lo que demuestra que ignora la existencia de un número nada despreciable de mutualidades asentadas en el estado de Jalisco y que mantienen vínculos organizacionales con otras tantas de diferentes estados de la República.

En una situación análoga, ubica a las empresas que pertenecen mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, y sólo se limita hacer referencias al pasado. Como ejemplo contemporáneo, cita a la cooperativa Trabajadores Democráticos de Occidente (TRADOC), pero desconoce los graves retrocesos sufridos en esa empresa social a partir de 2019, año en el que un grupo caciquil se apoderó de sus órganos de dirección.²

A final de cuentas termina por reconocer «la inexistencia de información estadística completa» (DOF, 2021: 6) y vuelve a recurrir a los

² A efecto de profundizar en este tema, véase el artículo de Rojas (2021).

resultados que arrojó el Estudio-diagnóstico del PFES, 2013, para aceptar que el SSE está integrado por alrededor de 60 943 organismos, que carecen de unidad orgánica e identidad colectiva compartida.

Echa mano también del estudio de factibilidad de la Cuenta Sateélite de la Economía Social, realizado por el INEGI en 2018, aunque con datos de 2013, para señalar que, en ese año, el SSE sólo aportó el 1.22% del PIB; no obstante, en un tono triunfalista, añade que «al considerar los datos sectoriales se observa que en el sector de agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, dicha participación asciende a 27.58%; en el sector de servicios financieros y de seguros fue de 6.06%. Es importante destacar que el estudio identificó que la aportación del Sector Social de la Economía al total del personal remunerado nacional, ascendió a 3.23%, cifra que casi triplica su aportación al PIB» (DOF, 2021: 6).

d) *La nueva política social en México*

De acuerdo con la lógica argumental del Acuerdo en comento, las entidades de la ESS fueron abandonadas durante el período neoliberal, debido a que éste impuso el retiro de la intervención del Estado en la economía. Por ello, aunque el INAES manejó recursos importantes, de hasta 10 000 millones de pesos durante el período 2013-2018, éstos fueron a parar, en su mayoría, a manos de organizaciones clientelares. Afirmación que no se demuestra³, pero que sirve de base para aseverar que todo esto será remediado por la nueva política social que busca el bienestar de las personas en lo individual, pero también como sujetos colectivos.

Así pues, de lo que se trata es que el PFES contribuya «a los objetivos de bienestar de la política social contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y que se desplegará a través de nueve programas prioritarios, realizando acciones que los complementen o refuercen» (DOF, 2021: 7). Tales programas son: Sembrando Vida (SV), Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), Desarrollo Urbano y Vivienda, Nacional de Reconstrucción, Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Bienestar de las Personas con Discapacidad y Tandas para el bienestar.

³ Como única referencia de tan grave acusación se cita el Informe de Rendición de Cuentas de la Gestión Gubernamental 2013-2018, elaborado por el propio INAES, ya en el actual sexenio gubernamental, pero con el agravante de que no tiene fecha de publicación y tampoco se encuentra alojado en su página web.

Además, «se buscará que las prácticas de la economía social se sumen al rescate del sector energético, apoyando la incorporación de poblaciones y comunidades aisladas a la producción de energía con fuentes renovables» y se incidirá y coadyuvará al impulso de los programas: Producción para el Bienestar; Apoyo a cafetaleros del país; Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche, y Crédito ganadero a la palabra. Finalmente, en los «proyectos regionales del Tren Maya, Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles en Santa Lucía, se buscará que los organismos del Sector Social de la Economía contribuyan a que la importante derrama económica que se generará con sus inversiones, se traduzca en beneficio de los habitantes de dichas regiones» (DOF, 2021: 7).

A este respecto, vale la pena hacer los siguientes comentarios. En primer lugar, únicamente los programas SV y JCF tuvieron en su formulación original, alusiones y propósitos explícitos tendientes a la participación y/o formación de sociedades cooperativas, lo cual ha desaparecido en las reglas de operación emitidas para el año fiscal 2022. En cambio, en el resto de los programas aludidos, en ningún año fiscal se ha contemplado participación alguna de los organismos del SSE (OSSE).

En segundo lugar, conviene recordar que la iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia de electricidad; aunque, en realidad, no incluía la participación de las empresas del SSE en los procesos de generación o distribución de energía eléctrica, fue desechada por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su sesión del 17 de abril de 2022.

Y, en tercer lugar, es importante tomar en cuenta que los proyectos de desarrollo regional mencionados son de carácter extractivista y claramente perjudiciales al medio ambiente y a las culturas locales. Utilizar a la ES para maquillar los impactos devastadores de su concreción material, no tiene justificación alguna, menos cuando sólo se trata de recoger las migajas que el sector privado y el Estado le dejaron a las empresas del SSE. Entre ese discurso y el mito del «derrame de la riqueza», propugnado por el neoliberalismo, no existe diferencia esencial.

Así, con base en la narrativa antes descrita y comentada, en el PFES 2021-2024, se establecen 5 objetivos, 14 estrategias y dentro de cada estrategia 59 acciones puntuales, indicando entidad responsable de la ejecución y entidad coordinadora para cada una de ellas. Además, para cada objetivo «se estableció una meta y dos parámetros» (DOF, 2021: 9).

A continuación, el análisis se ordena del siguiente modo. Primeramente, se expondrá y comentará la validez y pertinencia de cada uno de los objetivos planteados, con especial atención a la relevancia que se les atribuye. Inmediatamente, se entrará al debate sobre las estrate-

gias y acciones puntuales establecidas y, finalmente, se abordará lo relativo a las metas y parámetros de medición. Todo ello de una forma general y sin profundizar en diversos aspectos particulares, cuyo tratamiento en extenso requeriría un espacio mucho mayor.

En el objetivo 1, se propone: «extender la cultura de la producción, el consumo, el ahorro y el financiamiento, basados en los principios, valores y prácticas de la economía social, a nivel nacional, entre la población infantil y juvenil, así como entre los grupos sociales actualmente excluidos».

A fin de lograr extender y arraigar dicha cultura, se postula la necesidad de abandonar la «política de subsidios clientelares» y, en su lugar, se plantea implementar «estrategias y acciones que a manera de pedagogía social, incidan en los valores, aspiraciones, costumbres y cultura dentro de los distintos grupos de población, para que la gran mayoría excluida de los beneficios del modelo basado en la ganancia individual, encuentre en las prácticas de la economía social, la alternativa para producir, consumir, ahorrar y financiar, teniendo como fin el bienestar de las personas» (DOF, 2021: 8).

Hasta este punto, es difícil esgrimir argumentos sólidos para oponerse a la necesidad de impulsar un cambio cultural como el que se propone, el problema es que al entrar a la exposición de la relevancia del objetivo formulado, se parte de un diagnóstico falso que conduce a la formulación de una alternativa cargada de mecanicismo. Como ya se había señalado anteriormente, en la lógica discursiva que sostiene el PFES, el problema histórico de México empezó con la implantación del modelo neoliberal, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Antes de ello, se da por sentado que las empresas públicas funcionaban de manera ejemplar, sin problemas graves de corrupción o ineficacia. Pero, con la llegada del neoliberalismo no sólo acabó todo eso, sino que «las ideas que promovían un actuar comunitario, colectivo, cooperativo y solidario fueron desplazadas del imaginario social y, en consecuencia, prácticamente desaparecieron de la vida cotidiana». (DOF, 2021: 10). En realidad, ni las empresas públicas eran tan ejemplares como se supone, ni mucho menos se extirpó del imaginario social, el solidarismo y la ayuda mutua que siempre ha distinguido al pueblo de México. Frente a la ofensiva neoliberal, la resistencia continuó y las organizaciones de la ES emergieron a contracorriente del discurso dominante y, poco a poco, sin ayuda de ningún gobierno, se arraigaron en las comunidades y crearon y recrearon su propia cultura. Esto ocurrió así porque la dinámica que nutre al imaginario social no son las acciones gubernamentales, sino la acción colectiva de los movimientos sociales.

Pero, como ya se indicó, el recurso de achacarle todos los problemas actuales al modelo neoliberal del pasado, constituye una interpretación muy limitada de la realidad. Es igualmente mecanicista suponer en abstracto que, a mayor conciencia social se crearán más empresas sociales y, por ende, habrá mayor bienestar. En realidad, a los pobres urbanos y rurales a los que parece estar destinado el PFES no les falta conciencia, sino oportunidades y apoyos efectivos. Hoy en día, para montar y sostener sus emprendimientos asociativos, enfrentan un contexto totalmente adverso, plagado de obstáculos y enemigos, de ahí que mientras dicho contexto no se modifique, la ES se seguirá construyendo en un marco de lucha y resistencia, al calor de la cual se creará la conciencia social y no como resultado de la ejecución de un programa gubernamental.

Finalmente cabe apuntar que cualquier cambio cultural solo puede ocurrir en un horizonte de largo plazo y en un ambiente de autonomía para los sujetos involucrados. Lo cual demanda, entre otras cosas, políticas públicas sostenidas y de larga duración.

En el objetivo 2 se plantea, «mejorar las condiciones del entorno, que favorezcan el desarrollo de los organismos del SSE», ello debido a que en la actualidad se «observa un entorno regulatorio y económico no favorable para el desarrollo de los OSSE». Por tal motivo, resulta imperativo actualizar y modernizar «el marco regulatorio y normativo del SSE; así como la consolidación de ecosistemas locales y regionales que favorezcan el desarrollo de la economía social» (DOF, 2021: 8).

Pero, como parte del diagnóstico del problema a atender, no sólo se apunta la existencia de un marco jurídico inapropiado, sino que también se lamenta la falta de integración y representación del movimiento de la ES. A título de ejemplo, del subsector agrario, se afirma que «no tiene una representación que legítimamente defienda sus intereses y encabece sus demandas, de manera unitaria y democrática». (DOF, 2021: 11). Con base en ello, se concluye que la falta de unidad de los OSSE es lo que ha impedido incidir en la generación de una legislación con visión de fomento.

Como puede apreciarse, en el alegato anterior está implícito otro mecanicismo que supone que actualizando el marco regulatorio se tendrá un movimiento cooperativo y de la ES más robusto. En realidad, la legislación no hace al movimiento, ya que no es por decreto como los problemas estructurales y de vieja data se van resolver. Además, la tarea legislativa a acometer no es nada sencilla y tiene dimensiones colosales, pues se trata de armonizar y actualizar, al menos, unas tres decenas de ordenamientos jurídicos distintos, por lo que se ve difícil que este problema se pueda medianamente solventar en el corto plazo

de los escasos tres años que le quedan al actual gobierno federal (Izquierdo Muciño, 2020). Se trata, por tanto, de un tema que escapa a los ejecutores de la política pública de fomento a la ES y que, en buena técnica de diseño de política pública, no deberían proponérselo como objetivo general, sino como parte de las actividades de incidencia a realizar.

Mediante el objetivo 3, se aspira a «incrementar las capacidades de los OSSE, desde los principios de la economía social». Ello debido a que el SSE tiene poco peso macroeconómico y, por consiguiente, es indispensable desarrollar las capacidades de sus unidades económicas, «acentuando los factores que fortalecen sus relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, de privilegio al trabajo y de participación con su comunidad» (DOF, 2021: 8).

Este objetivo, se retoma, de hecho, del PFES 2015-2018 y su validez y pertinencia siguen siendo indiscutibles (Conde Bonfil, 2020). Los únicos dos defectos que podrían observarse son, por una parte, que su formulación actual peca de un relativo sesgo productivista, pues lo que explícitamente se busca es incrementar los niveles de productividad del SSE, «que hoy representan menos del diez por ciento de la productividad media nacional» (DOF, 2021: 9) y, por la otra, que se sigue dando prioridad al desarrollo de las capacidades de las SOCAPS y no de otro tipo de empresas sociales que exhiben mayores rezagos organizativos y empresariales.

Ahora bien, dado que los objetivos 4 y 5 se refieren a aspectos financieros, su análisis se realizará de manera conjunta. Para empezar, con el objetivo 4 se busca «promover el acceso al ahorro, el crédito, el aseguramiento y otros servicios financieros, a través de entidades de economía social, de la población actualmente excluida o incluida en condiciones adversas». El diagnóstico en el que se apoya la formulación de este objetivo reconoce que la población de escasos ingresos del país, presenta bajos índices de inclusión financiera y, por consiguiente, bajo acceso a crédito y fuertes redes de usura. Por tal razón, se estima fundamental incrementar las capacidades de los organismos financieros del SSE, «optimizar su cobertura territorial y complementarlos con entidades de aseguramiento de la misma naturaleza» (DOF, 2021: 8).

Por su parte, con el objetivo 5, se pretende «contribuir al diseño e implementación de una política integral de financiamiento del SSE», pues se admite que financiar las necesidades de inversión tanto de los OSSE actualmente existentes como los de nueva creación, «requiere cuantiosos recursos y una política integral de financiamiento expresamente diseñada para este sector» (DOF, 2021, 9). Para lograr lo anterior, una primera condición a cumplir es que los recursos se «canalicen

de manera transparente, eliminando prácticas de corrupción y clientelismo». Una segunda condición demanda que los recursos del SSE se utilicen en su propio beneficio y se complementen «con acciones crediticias y de inversión de la banca de desarrollo» (DOF, 2021, 9). Y, por último, se requiere que su «aplicación sea articulada entre las distintas dependencias y entidades del ejecutivo federal, y entre éstas y los gobiernos locales, buscando el mayor impacto social...» (DOF, 2021: 14).

Admitiendo la validez general de estos objetivos, se debe igualmente reparar en la existencia de, al menos, dos problemas concretos a los que puede enfrentarse en su implementación práctica. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que la actual legislación que pesa sobre los organismos financieros del SSE no les permite otorgar créditos a otras organizaciones del propio sector, lo cual limita gravemente su función como detonadores del ahorro, el crédito y la reinversión intrasectorial.

Un segundo problema, es el relativo a la indiscutible competencia que el banco del Bienestar (BB) ha venido haciendo a los organismos financieros del SSE, ya que otorga los mismos servicios financieros, a los mismos grupos sociales y en las mismas regiones (Arenas, 2020). Así, más que complementariedad y articulación, lo que hasta ahora se ha dado es una competencia desleal por el control de los mercados financieros populares.

Alineadas con los objetivos generales antes indicados, se presentan 14 estrategias prioritarias y un total de 59 acciones puntuales, de éstas últimas el INAES asume en forma específica o directa 32, es decir, el 54.2% del total y funge como coordinador en 27 acciones. Esto equivale a decir que solamente poco más de la mitad de las acciones a realizar depende del INAES, en tanto que el resto están sujetas a la disponibilidad de diversas dependencias.

Junto con este hecho, otro aspecto a destacar es que las acciones propuestas presentan diversas inconsistencias y debilidades que, a continuación, a manera de muestra representativa, se presentan agrupadas en 7 campos de similitud.

1. Acciones rutinarias, simplistas o recurrentes. De bajo impacto y escaso contenido innovador: 2.2.4. «Otorgar facilidades a los organismos de representación para el uso de plataformas tecnológicas que favorezcan su comunicación e interacción»; 3.2.4. «Apoyar a los OSSE para que participen en expos, ferias y otros espacios de comercialización de sus productos y servicios»; 3.2.6. «Convenir con el IMPI mecanismos para facilitar a los OSSE, los trámites de registro de marca...»; 3.2.7. Convenir con

- COFEPRIS para «trámites que garanticen la comercialización de productos seguros»; 4.1.2 y 4.1.3 acciones de formación y acompañamiento para las SOCAPS, y 4.1.5. «... semáforos y otros instrumentos preventivos para el cumplimiento de las obligaciones regulatorias por parte de las entidades de la banca social».
2. Acciones en las que se evidencia un afán desmedido por certificar o acreditar desde el INAES, sin que se justifiquen las razones de ello, ni resulten suficientemente claros los criterios a aplicar: «3.1.1. Diseñar e implantar el modelo de incubación o validación de OSSE y sus iniciativas de inversión, incorporando criterios ambientales, interculturales y de igualdad de género»; 3.2.5. «Diseñar certificaciones sobre los valores y prácticas de la ES, así como el procedimiento para otorgarlas a productos y/u OSSE», y 5.2.2. «Diseñar y promover un modelo de incubación y validación de iniciativas de inversión en OSSE...»
 3. Acciones con poca viabilidad: 1.2.1. «Impulsar la renovación de la función pedagógica de las cooperativas escolares...»; 1.3.2. Crear Institutos Estatales de Economía Social en los 32 estados del país, y 4.1.1. «Impulsar la articulación del Banco del Bienestar con el universo de entidades financieras y de aseguramiento de la economía social, para unificar estrategias y acciones de fortalecimiento de sus capacidades técnicas, de gestión, y de promoción, así como de educación financiera a los socios».
 4. Acciones ambiguas e imprecisas: 1.3.4 «Fortalecer el enfoque transsectorial de la política pública de fomento a la economía social, con pertinencia cultural»; 3.1.4. Optimizar el aprovechamiento de los recursos fiscales y locales destinados al desarrollo y fortalecimiento de capacidades de los OSSE...»; 4.1.4. «Contribuir a optimizar el aprovechamiento de los apoyos destinados al fortalecimiento de las capacidades técnicas, de gestión y promoción de las entidades financieras y de aseguramiento de la economía social...»; 3.2.2. «Promover esquemas de desarrollo de proveedores...»; 3.3.1. «Implementar programas de innovación para los OSSE... mediante acciones de formación y acompañamiento»; 4.2.1. «Promover el diseño de una estrategia de cobertura territorial y proximidad física de la banca social...»; 4.3.1. «Promover el desarrollo de esquemas de aseguramiento para los OSSE y de sus socios»; 4.3.2 «... creación de esquemas de aseguramientos colectivos...» para diversos sectores marginados; 4.3.3 «... esquemas de aseguramiento inmobiliario...», y 5.2.1. «Promover que los subsidios destinados a la inversión en el SSE, se orienten a fortalecer los objetivos, estrategias y acciones del gobierno federal...».

5. Acciones que violentan la autonomía de los OSSE, al pretender en 2.2.2. «Promover la creación, fortalecimiento y unidad de los organismos de representación del SSE» y en 5.2.4. «Impulsar la constitución de cooperativas de participación estatal..., previa adecuación del marco jurídico para viabilizar su creación».
6. Acciones que pecan de voluntarismo: 3.2.1. «Promover la creación y desarrollo de cooperativas de consumo que se provean con OSSE»; 4.2.3. «Promover la apertura de sucursales, así como el equipamiento tecnológico de las entidades de la banca social...», y 5.2.3. «Contribuir a articular los programas de subsidios del gobierno federal destinados a financiar la inversión en OSSE, así como articularlos con los programas y acciones estatales y municipales similares, a fin de optimizar su impacto».
7. Acciones duplicadas y reiterativas: 5.1.1 y 5.1.2. Que la banca de desarrollo, impulse líneas de crédito, instrumentos de mitigación de riesgo y esquemas de inversión de capital que apalanquen proyectos de inversión de OSSE; «3.1.1. Diseñar e implantar el modelo de incubación o validación de OSSE y sus iniciativas de inversión, incorporando criterios ambientales, interculturales y de igualdad de género» y 5.2.2. «Diseñar y promover un modelo de incubación y validación de iniciativas de inversión en OSSE...».

Además de lo antes apuntado, en varias de las acciones propuestas, la vía de implementación elegida no es la mejor. En otras, se sustituye a los actores de la ES o se invaden los campos de acción de diversos actores de la sociedad civil, de las universidades o de los organismos de integración cooperativa.

Pero, evidentemente no todas las acciones propuestas son inadecuadas, entre las que resultan altamente pertinentes, se pueden destacar: 3.2.3. «... proveeduría a dependencias y entidades del gobierno federal y gobiernos locales» y 4.2.2. «... elaboración de un atlas digital de ubicación y radio de cobertura de puntos de atención de la banca social..., cuya actualización y complementación será con la participación de dichas entidades». En suma y visto en su conjunto, el problema central del PFES no está tanto en las actividades a realizar si no en la factibilidad de su implementación y en las formas en que ésta se podría concretar en la práctica.

Finalmente, en lo que se refiere a las metas planteadas y los parámetros establecidos para monitorear y evaluar el avance en el cumplimiento de cada uno de los objetivos, en la medida en que en el propio documento se reconoce que las metas y parámetros son «expresiones cuantitativas construidas a partir de variables cuantitativas» (DOF,

2021: 19), no vale la pena detenerse demasiado en tales aspectos, ya que se trata de formulaciones técnicas y probabilísticas, cuya viabilidad se ubica en otro tipo de aspectos más sustantivos.

No obstante, es importante advertir que la evaluación se realizará a nivel nacional. La periodicidad o frecuencia de medición será anual o trianual y se recurrirá a fuentes de información como periódicos, páginas web de gobiernos estatales y municipales, uso de herramienta de google trends, pero no a estudios demoscópicos o especializados, debido a los altos costos que esto último supondría.

Igualmente resulta imprescindible comentar que la forma en que se determinó la línea de base para cada parámetro no es del todo consistente, debido a que las fuentes utilizadas no son muy confiables, ni el criterio muy pertinente. Por ejemplo, el grado de conocimiento de la población en general de conceptos claves de la ES o de empresas que conocen a las SOCAPS o bien pretender medir el porcentaje del financiamiento al sector privado respecto del total del PIB nacional, suponiendo que si aumenta el porcentaje del financiamiento al sector privado, ello significa que aumentará el correspondiente al SSE, son elementos muy ambiguos, subjetivos y voluntaristas. Además, algunos de los datos de la línea de base son de 2013 o de 2018, cuando podrían haber sido de 2019 o 2020.

Por otra parte, los cálculos de crecimiento de la aportación del SSE al PIB, de un 1.22% en 2013 a 1.69% en 2024 y, de la productividad del sector, de 46.2% en 2013 a 63.0% en el año 2024, están basados en el supuesto de que la economía nacional va a crecer al 3% anual entre 2021 y 2024, lo cual en un contexto post pandemia, de guerra regional en Europa del este, de inflación galopante y de atasco o resquebrajamiento de los circuitos productivos y comerciales internacionales, tiene muy pocas posibilidades de ocurrir.

Pero, sin duda, lo más cuestionable de este apartado del PFES es que, al establecer que «el INAES evaluará de manera periódica los resultados de la ejecución del programa...», se comete una grave violación a la LESS, cuyos artículos 52, 53 y 54 prescriben que la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los OSSE estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y se realizará cada tres años.

IV. Inviabilidad política del PFES 2021-2024

La principal inconsistencia del PFES 2021-2024 y de la cual procede su inviabilidad política, está relacionada con su falta de concor-

dancia con la política económica y social del actual gobierno federal. En efecto, entre el discurso y las intenciones plasmadas en el texto del PFES y las prioridades del gobierno actual existe una distancia enorme e insalvable. Mientras la narrativa del PFES argumenta a favor de destrabar las potencialidades de la economía social para que se convierta en un actor social y económico relevante para el desarrollo nacional, el gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación está empeñado en la implementación de un modelo de desarrollo de carácter estatista, nacionalista, neodesarrollista y extractivista, en el que la economía social no sólo no está contemplado como un actor relevante sino que sus ideales de autonomía, autogestión, cuidado de la madre tierra, dignificación del trabajo y respeto de las culturas originarias de México, no tienen un posición central en la agenda gubernamental.

De este modo, en la actual coyuntura nacional, una visión economicista y tecnocrática del desarrollo, en el que el Estado se erige como la fuerza motriz, dirigente y casi exclusiva de las transformaciones sociales, resulta totalmente discordante con el empoderamiento de la sociedad civil y con la búsqueda de un bienestar holístico basado en una relación armónica y complementaria con la naturaleza. En la práctica, la política macroeconómica de la Cuarta Transformación, empeñada en la expansión del extractivismo y la reprimarización de la economía nacional con una orientación privilegiada hacia al mercado externo, choca con el proyecto alternativo del Buen vivir, bosquejado e implementado, desde abajo, por una buena parte de las organizaciones de la economía social y solidaria del país.

En lo relativo a la política social, si bien ésta ha tenido una leve mejora en su función distributiva del ingreso, es evidente que el actual gobierno la está utilizando como un instrumento de control y manipulación social (Vitali y Oulhaj, 2021). Sin diagnósticos previos ni evaluaciones intermedias, los programas sociales, diseñados e impuestos desde arriba, discurren por los canales tradicionales del paternalismo, el asistencialismo y la dependencia de los beneficiarios. Así, aunque en el PFES se declare que la política social también alcanzara a los colectivos organizados, en la práctica, el grueso de ésta se materializa a través de entregas individuales que inhiben y desalientan los procesos de autoorganización social.

En suma, el discurso del PFES marcha por un carril distinto y opuesto a la narrativa oficial dominante, por lo que postular la complementariedad y coordinación de acciones entre las dependencias gubernamentales a fin de reactivar y expandir la economía social está fuera de la realidad.

V. Conclusiones

Como se ha apuntado a lo largo de este trabajo, en los términos en los que se ha formulado el PFES, difícilmente podrá convertirse en un eje transversal y articulador de la política social del actual gobierno federal, por lo que más bien su destino apunta a transformarse en un mero complemento de ésta y de otras acciones gubernamentales, con el agravante de que se desarrolla en el contexto de la aplicación de una política social de carácter asistencialista, paternalista y clientelar, basada en la entrega de apoyos individuales. En este contexto, pretender impulsar un cambio cultural de fondo, pero sin combatir el individualismo y el oportunismo implícitos en los procedimientos de distribución de los apoyos gubernamentales, es un despropósito. Lo antes indicado significa que entre el discurso plasmado en el PFES y la política pública, económica y social, de la actual administración gubernamental, no hay coherencia ni correspondencia alguna.

Como resultado de lo anterior, es evidente que la publicación del PFES 2021-2024 obedece básicamente al cumplimiento de una formalidad jurídica. A un trámite que se realiza porque tampoco es posible desaparecer al INAES, dada la vigencia de la LESS; pero que, en realidad, tiene muy poco que ver con las prioridades de la política pública gubernamental en curso.

La muestra más evidente de ello, es que el gobierno no compromete recursos frescos en su implementación y sólo asume el compromiso de coordinar los programas de subsidios del gobierno federal destinados a financiar la inversión en OSSE, así como articularlos con programas y acciones estatales y municipales similares. Una tarea harto compleja si, como se reconoce en el propio diagnóstico del PFES, es verdad que los niveles de gobiernos estatales y municipales no tienen ni la conciencia ni las capacidades institucionales para impulsar la ES. Y, por su parte, las dependencias públicas federales, sumidas desde hace tiempo en un contexto de sucesión presidencial adelantada, tienen muy pocos incentivos para buscar la coordinación y complementariedad de acciones.

Adicionalmente, si como está previsto en el PFES, el INAES se autoevalúa, entonces, el programa no tiene posibilidades reales de perfeccionamiento y mejora ulterior. No estará sometido al escrutinio público y, en consecuencia, no será objeto de rendición de cuentas.

En estas condiciones, el PFES resulta técnica y políticamente inviable en tanto carece de los elementos básicos de los que depende la sostenibilidad de cualquier política pública, esto es: presupuesto, personal suficiente y capacitado, infraestructura institucional, competencias

jurídicas apropiadas e incuestionables, y un decidido respaldo gubernamental (Tapia *et al.*, 2010).

Así las cosas, el PFES 2021-2024 representa un grave retroceso. Está lejos de lo que se prometió en la campaña electoral, recupera muy poco de lo que se postuló en el PND y no alcanza siquiera a lo que existía en tiempos del modelo neoliberal.

En este marco de reflexión, una propuesta sería en materia de políticas públicas de fomento a la economía social, que realmente contribuyera a superar los enormes rezagos en que ésta se encuentra sumida, debería incluir, al menos, las acciones que a continuación se indican.

Empezar por definir con toda claridad en donde reside la fuerza motriz del cambio: ¿en el gobierno actuando de manera exclusiva, centralizada y burocrática o en la gente organizada y apoyada por el gobierno a través de estructuras democráticas, autónomas y descentralizadas de participación social?. En caso de que la balanza se incline en pro de la segunda opción, entonces, de manera natural y decidida, se debería apostar por la puesta en marcha de procesos innovadores de co-producción de esta política pública a nivel nacional, sectorial y regional, involucrando en todas sus fases de diseño, implementación y evaluación a los actores de la ES, así como a otras instituciones de apoyo, como pueden ser universidades u organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. A tales propósitos, la reactivación del Consejo Consultivo del INAES y la creación de otros espacios de interlocución e intermediación de intereses resultan imperativos, pudiéndose incluso llegar a la suscripción de una alianza pública (firma de un pacto de colaboración) entre el movimiento cooperativo y de ES y el gobierno federal con responsabilidades y compromisos claramente definidos y de carácter vinculante.

En este mismo sentido, la coordinación y complementariedad de acciones no debe limitarse a los diferentes niveles de gobierno, sino involucrar a todos los actores relacionados directa o indirectamente con la ES, tales como: universidades, instituciones de asistencia técnica, organizaciones formales y no formales de la economía social y solidaria, y dependencias públicas (Hernández y Ramírez, 2022). La experiencia hasta ahora acumulada en la estrategia de formación de los Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS) constituye una buena base para continuar profundizando en estos procesos de articulación y de suscripción de alianzas interinstitucionales con arraigo territorial, pero con una tendencia definida hacia la descentralización y la desconcentración de tareas y funciones.

Sobre esta base, bien se puede avanzar hacia la eliminación total de las restricciones jurídicas que hoy en día ponen trabas injustificadas

al desarrollo de las entidades financieras del SSE. Derogar, en consecuencia, la Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) y sustituirla por una verdadera ley de fomento, protección y desarrollo, acorde a la naturaleza y fines de este tipo de entidades sociales.

Paralelamente a lo anterior, convertir al BB en un banco de segundo piso con la función de respaldo, aval y protección de las actividades de los organismos financieros del SSE, así como de prestación de servicios técnicos, articulándolos en red para la generación de economías de escala y para la mejor difusión y socialización de experiencias.

Crear un Fondo de Fomento y de Garantías, que centralice el financiamiento destinado a los OSSE con condiciones crediticias especiales, incentive al sector público a efectuar aportaciones de nuevo capital potenciando fondos de capital de riesgo al menos en paridad a los aportes que hagan las empresas del sector, respalde la formación de grupos empresariales solidarios y establezca un sistema de avales. Dicho Fondo, para su mejor operación, deberá funcionar bajo una administración cogestionada entre el gobierno federal y los organismos financieros del SSE.

De igual manera, resulta imprescindible concentrar los apoyos en aquellas entidades asociativas del SSE que exhiben los mayores rezagos, tales como las cooperativas de producción y consumo, las sociedades mutualistas y las sociedades de solidaridad social.

Finalmente, dentro de una perspectiva consistente y de largo plazo, la política pública de fomento al SSE debe asumir un enfoque predominante de empoderamiento organizacional y comunitario, insistiendo en incentivar y premiar los esfuerzos de las empresas sociales tendientes a generar encadenamientos productivos territoriales que impacten en el desarrollo local, de acuerdo a las condiciones específicas de cada región y en un diálogo constructivo de saberes con los actores locales.

VI. Referencias

- ARENAS LÓPEZ, J. L. 2020. «De BANSEFI a Banco del Bienestar: una falsa creación». *Asesores*, marzo 2020, 1-5.
- BÁTIZ VÁZQUEZ, B. «La 4T, un pendiente», *La Jornada*, 23 de mayo de 2022.
- CONDE BONFIL, C. 2020. «La política pública de fomento a la economía social en México 2012-2020». *Textual*, núm. 76, 297-345. <http://dx.doi.org/10.5154/r.textual.2020.76.12>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2013. «Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018», 20 de mayo de 2013, Segunda sección, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2015. *Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, publicado el 18 de junio de 2015*, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo:5397085&fecha:18/06/2015.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2021. *Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024, publicado el 21 de diciembre de 2021*, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo:5638883&fecha:21/12/2021&print:true.
- HERNÁNDEZ NOLASCO, L. y RAMÍREZ FLORES, M.S. 2022. «El fomento a la economía social y solidaria en México». *Otra Economía*, núm. 15 (27), 103-122.
- HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. 2015. *Ley de Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LESS_301215.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL. 2013. *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social*, Secretaría de Economía, México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/256247/Diagn_stico_del_PFES_2017.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. 2018. *Fuentes y Metodologías de la Cuenta Satélite de la Economía Social de México. Estudio de caso, 2013*.
- IZQUIERDO MUCIÑO, M. E. 2022. «Las cooperativas en México y su compromiso con la comunidad. (7.º Principio)». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 61 (diciembre), 35-56. <https://doi.org/10.18543/baidc.2532>.
- IZQUIERDO MUCIÑO, M. E. 2020. «El cooperativismo mexicano a través de sus leyes». *Deusto Estudios Cooperativos*, núm. 16 (diciembre), 43-67. <http://dx.doi.org/10.18543/dec-16-2020pp43-67>.
- MEDINA CONDE, A. y FLORES ILHUICATZI, U. 2020. «Análisis de la política de desarrollo social en el Estado De Oaxaca, México 2013-2016. La economía social como propuesta». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 56 (abril), 73-105. <https://doi.org/10.18543/baidc-56-2020pp73-105>.
- ROJAS HERRERA, J. J. 2021. «Avatares de la lucha obrera en la época neoliberal: la experiencia de la Sociedad Cooperativa Trabajadores Democráticos de Occidente». *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, núm. 82 (28), 213-248. <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7148>
- ROJAS HERRERA, J.J. 2022. «Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI». En Correa, F. (Editor). *Instituciones y Políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago, CEPAL-Cooperativas de las Américas, pp. 333-378. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47664-instituciones-politicas-publicas-desarrollo-cooperativo-america-latina>

- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 2021. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar*. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/20/r20_afpe.pdf
- SOSA GONZÁLEZ, J.L.S.. 2020. «Diagnóstico multidimensional y morbilidad de las cooperativas de producción en México: un estudio descriptivo y explicativo de las áreas de oportunidad de las cooperativas de la región de la costa de Oaxaca». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 57 (noviembre), 309-50. <https://doi.org/10.18543/baidc-57-2020pp309-350>.
- TAPIA ÁLVAREZ, M. et al. 2010. *Manual de incidencia en políticas públicas*. México, Alternativas y Capacidades.
- VITALI BERNARDI, S.M. y OULHAJ, L. 2021. «La economía social y solidaria entre la restauración neoliberal y los gobiernos progresistas. Análisis de las políticas públicas implementadas en Argentina y México en el Siglo XXI». *GIZAEKOA Revista Vasca de Economía Social*, núm. 18, 37-74. <https://doi.org/10.1387/gizaekoa.22495>.

Análisis de las estrategias implementadas desde la economía solidaria para la reactivación económica en el Distrito de Santa Marta

(Analysis of the social economy enterprises strategies's for the economic reactivation in the Municipality of Santa Marta)

Andrea Carolina Rodríguez Fernández¹

José Javier Nuñez Castillo²

Universidad Cooperativa de Colombia-Campus Santa Marta (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.2548>

Recibido: 26.08.2022

Aceptado: 02.05.2023

Fecha de publicación en línea: julio 2023

Sumario: I. Introducción. II. Metodología. III. La economía solidaria como modelo de recuperación económica en Colombia. IV. Impacto de la pandemia en las actividades productivas en la ciudad de Santa Marta. V. Estrategias implementadas por las autoridades competentes desde la economía solidaria para la recuperación económica de Santa Marta. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

Summary: I. Introduction. II. Methodology. III. Solidarity economy as a model of economic recovery in Colombia. IV. Impact of the pandemic on productive activities in the city of Santa Marta. V. Strategies implemented by the competent authorities from the solidarity economy for the economic recovery of Santa Marta. VI. Conclusions. VII. Bibliography.

Resumen: La economía solidaria ha generado, grandes transformaciones sociales desde la perspectiva económica de las empresas. Así, de acuerdo a los principios de asociación, cooperación, solidaridad y satisfacción de las necesidades básicas, estas estructuras se presentan como una alternativa que propende por atenuar los efectos negativos de problemáticas sociales como la marginación, pobreza y exclusión, que se agravaron con la pandemia producida por el Covid-19.

¹ Docente Investigador, Miembro del grupo de investigación UCCIDERGRUP, Líder del Semillero de Economía Social y Solidaria de la Facultad de Derecho – Universidad Cooperativa de Colombia – Campus Santa Marta. Correo de contacto: Andrea.rodriguezfer@campusucc.edu.co y rodriguezfernandez1124@gmail.com.

² Coordinador del Centro de Investigación de la Facultad de Derecho – Universidad Cooperativa de Colombia, Miembro y Líder del grupo de investigación UCCIDERGRUP, correo de contacto jose.nuñezc@campusucc.edu.co y jnuñez@gmail.com

Bajo estos lineamientos, la presente investigación establece como finalidad analizar las acciones implementadas para la recuperación económica del Distrito de Santa Marta desde la perspectiva de la economía solidaria.

Palabras clave: Asociación; Economía Solidaria; Empresas; Necesidades básicas insatisfechas y Poscovid.

Abstract: The solidarity economy has generated great social transformations from the economic perspective of companies. Thus, according to the principles of association, cooperation, solidarity and satisfaction of basic needs, these structures are presented as an alternative that tends to mitigate the negative effects of social problems such as marginalization, poverty and exclusion, which were aggravated by the pandemic caused by Covid-19.

Under these guidelines, this research establishes the purpose of analyzing the actions implemented for the economic recovery of the District of Santa Marta from the perspective of the solidarity economy.

Keywords: Association; Solidarity Economy; Companies; Unsatisfied Basic Needs and Postcovid.

I. Introducción

La pandemia por el Covid-19, evidenció la desigualdad mundial que permeó todas las esferas de la sociedad y que en la actualidad sigue en constante aumento. Ello trastocó las relaciones sociales básicas y obligó al hombre, las instituciones estatales y los organismos internacionales a replantear el modelo económico liberal que relegaba en gran medida a parte de la población.

Colombia como los demás países a nivel mundial, sufrió los estragos por la propagación del virus, la cual agudizó problemáticas ya existentes antes de la pandemia, como el desempleo, la pobreza y la ampliación de las brechas de desigualdad social interna. A su vez, el efecto de recesión económica generó vulnerabilidad en el tejido empresarial y dio paso a que la informalidad laboral se posicionará en el mercado. Ello aunado al hecho que el modelo económico nacional extractivista y rentista, vislumbró las falencias reales que habían estado ocultas más de dos décadas, exigiendo así que las empresas requirieran el apoyo del sistema financiero y del gobierno para sortear la crisis³.

De Sousa Santos⁴, señala que este tipo de modelo económico resulta a largo plazo insostenible desde la perspectiva social, económica y ambiental, debido a que existe un colapso sistémico dentro de la sociedad en razón a que no se pueden brindar las atenciones necesarias para superar la crisis. De manera que es errado pensar que la crisis solo puede ser vista desde el plano de recesión económica, pues ello implicaría idear estrategias a reactivar la oferta para generar un crecimiento del mercado, apartando las problemáticas sociales y el mejoramiento en las condiciones de vida de las personas.

Está claro que todos los países del mundo sufrieron las consecuencias por el Covid-19, en el caso de los países del tercer mundo y su población, la pandemia agravó las condiciones de vida de las personas desde el contexto de la salud, la educación, el trabajo, entre otros, por lo que fue necesario que los gobiernos de turnos implementarán nuevas estrategias económicas que permitieran una recuperación rápida que aplacará el impacto negativo causado por esta.

De ahí, que se mirará la necesidad de acudir a los lineamientos de la economía solidaria para brindar una respuesta efectiva y con-

³ Jairo Isaza Castro *et al.*, Reconstrucción económica y social: retos para la sociedad colombiana en tiempos poscovid. Revista de la Universidad de La Salle, (86), 2021. 179-198.

⁴ Boaventura De Sousa Santos., La cruel pedagogía del virus (trad. P. Vasile). Clacso. 2020.

creta para la recuperación económica de los Estados a nivel mundial, lo cual beneficiaría a la humanidad. Lo anterior se menciona, debido a que la economía solidaria se erige como un punto de equilibrio que fomenta la restauración de la economía luego del Covid-19.

Y es que la solidaria, contribuye a la formación de una sociedad más justa y equitativa, donde los colectivos sociales interactúan con los sectores públicos y privados en aras de implementar modelos emergentes de estructuración y recuperación de la economía tradicional, beneficiando las condiciones de vida de las personas⁵.

Por su parte, Lee⁶ señala que, a través de la economía solidaria, esta ejecuta una función relevante en el desarrollo del hombre, especialmente porque promulgan el desarrollo sostenible, dado el espectro innovador que estas contemplan en la ejecución de políticas públicas, siendo un apoyo para los actuales gobiernos, en el proceso de recuperación económica pospandemia como actores llamados a transformar las realidades sociales mediante los procesos de contratación estatal, que le permitan lograr el cumplimiento de las metas para el desarrollo y la sostenibilidad.

Con base a lo anterior, el presente artículo de investigación propende por analizar de acuerdo a los lineamientos de la economía solidaria, las estrategias tendientes a lograr la reactivación económica poscovid de la ciudad de Santa Marta-Colombia, la cual se caracteriza por ser un motor turístico y agrícola de la Costa Caribe colombiana.

En ese sentido, el trabajo estará compuesto de tres momentos principales; el primer momento estudiará los referentes teóricos de la economía solidaria como modelo de recuperación económica en Colombia después de la pandemia. El segundo momento realizará una descripción de la ciudad de Santa Marta, sus actividades productivas y la afectación que estas tuvieron en razón de la declaratoria de pandemia. Y el tercer momento, señalará las estrategias implementadas por las autoridades competentes desde la economía solidaria, para lograr la recuperación económica de este territorio.

⁵ Kim, D., Cho *et al.*, «Sustainability of social economy organizations (SEOs): An analysis of the conditions for surviving and thriving». *The Social science journal*, 30, 2020 pp. 1-17. <https://doi.org/10.1080/03623319.2020.1799174>.

⁶ Lee, S., «Role of social and solidarity economy in localizing the sustainable development goals». En *International Journal of Sustainable Development y World Ecology*, Vol. 27, N.º 1, 2020 pp. 65-71. <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1670274>

II. Metodología

La metodología aplicable a la presente investigación es cualitativa, que para Strauss y Corbin⁷ tiene como finalidad la obtención de resultados investigativos que no pueden lograrse aplicando una metodología cuantitativa. Esto, debido a que la metodología cualitativa propende por estudiar los fenómenos sociales y la relación de estos tienen con el hombre y el Estado, arrojando así una interpretación de las realidades que le permiten a los autores diseñar argumentos con base a la información recolectada en los procesos de análisis y observación de las fuentes normativas y doctrinales que conlleven a proponer una solución a los problemas estudiados.

Ahora bien, la investigación analítica descriptiva con un enfoque hermenéutico, facultada a que en los procesos de interpretación de las fuentes documentales estudiadas, se estructuren ideas que permitan establecer que la implementación de un nuevo modelo económico basado en la economía solidaria, contribuye no solo a lograr la recuperación económica de un territorio, sino que además incide en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y el sostenimiento del bienestar general como fin esencial del Estado.

III. La Economía solidaria como modelo de recuperación económica en Colombia

En la actualidad el estudio e implementación de la economía solidaria es un tema de creciente interés en diversas latitudes del mundo, donde los organismos internacionales, la academia, las organizaciones públicas y demás entes abordan estos lineamientos para la aplicación de principios de cooperación, asociatividad, autogestión, solidaridad, democracia y reciprocidad, en pro de potencializar la economía en consonancia con la participación y fomento de la igualdad social⁸.

Labrador⁹, señala que la economía solidaria se estructura como el tercer sector en el cual convergen entidades públicas y organizaciones

⁷ Strauss, A., & Corbin, J., Bases de la investigación cualitativa (2da ed., 2012. pp. 1-13). Medellín: Universidad de Antioquia.

⁸ M.R. Dávila *et al.*, Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, N.º 93, 2018 pp. 85-113. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.93.10327>

⁹ M. Labrador, A. Alfonso, R. Rivera. Enfoques sobre la economía social y solidaria. Cooperativismo y Desarrollo, 5(2), 2017 pp. 137-146. <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/182>.

privadas tradicionales dentro del mercado. Levitt¹⁰, relaciona estos conceptos con el tercer sector en razón al impulso que estas actividades macro y microeconómicas, dan dentro del mercado hasta el punto de lograr subsanar desequilibrios sociales y económicos que existen en el mismo.

Por su parte la Escuela de Organización Industrial-EOI¹¹ explica que el sector solidario agrupa aquellas entidades asociativas autogestionadas, sin ánimo de lucro y se encuentran legalmente constituidas en pro de obtener la satisfacción de las necesidades básicas, de lograr el bien común y ejecutar una labor que implique el trabajo colectivo y la solidaridad.

Desde el contexto latinoamericano se indica que la economía solidaria se estructura como un nuevo pensamiento que contribuye a replantear y transformar de forma eficaz y profunda la voluntad y conciencia de los diferentes sectores, en aras de lograr una mejor vida en sociedad donde la población y las organizaciones económicas son más humanas.

Así en Colombia, bajo este concepto se implementa en el ordenamiento jurídico la ley 454 de 1998¹², normativa que define la economía solidaria como: sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificada por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanísticas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

En otras palabras, la economía solidaria aún esfuerzos que permitan reconstruir la sociedad sobre principios de participación, solidaridad y cooperación, teniendo como características esenciales lo siguiente:

- Servicio a la sociedad.
- Activar la economía y la libertad económica del ser humano donde este evoluciona a lo largo de su vida.
- Fomentar la participación activa, consciente y plena de todo el colectivo social.
- Aplicar la equidad como principio esencial sin discriminación alguna.
- Posicionar la cooperación como un elemento fundamental para la superación del hombre.
- Ejecutar actividades sin ánimo de lucro.

¹⁰ T. Levitt., *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York. 1973 AMACOM.

¹¹ Escuela de Organización Industrial, EOI. *El sector solidario*. 2013. <https://www.eoi.es/blogs/madeon/2013/11/21/el-sector-solidario/>

¹² Ley 454/1998, de 4 de agosto, del Congreso de Colombia (D.O. No. 43.347 de 6 de agosto de 1998).

Ahora bien, en Colombia los modelos económicos tradicionales se encuentran muy marcados aún en los tiempos de pandemia, por lo que en un proceso de reactivación económica es necesario buscar nuevas alternativas que den paso a un tercer sector emergente, que permita la integración de los enfoques sociales y solidarios en la economía y busquen beneficiar a la comunidad en términos generales. Así en nuestro país se ha visto esta dinámica a través de la creación de cooperativas que fomentan la implementación de unidades productivas en el mercado.

De manera que la economía solidaria, por medio de las cooperativas en Colombia ha dado la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población. Esto lo reafirma Confecoop¹³ que en el 2019 señaló que en el país existían por lo menos 139093 empleos directos provenientes de las cooperativas, donde el 63,7% de ellos eran hombres y el 36,3% eran mujeres.

Cabe resaltar que las Cooperativas en Colombia, se han creado con la finalidad de brindar un desarrollo social, humano y económico, que beneficien a la sociedad y la economía. De manera que, en la ejecución de actividades productivas como la prestación de servicios de crédito y ahorro, el transporte y lo agropecuario se ha brindado apoyo a los asociados para que ejecuten proyectos productivos lo cual tiene incidencia en el mercado y la atención a las necesidades básicas de la población.

Asimismo, se señala que la economía solidaria trasciende más allá de lo económico, por cuanto su diseño apunta a que pueda lograrse un desarrollo sostenible desde el enfoque ambiental y social. Así lo expresa en su informe donde indica que en plena crisis por la pandemia del Covid-19, en Colombia las cooperativas obtuvieron un buen balance al cierre del año 2020, lo que les permitirá actuar como un agente determinante en el proceso de recuperación de la economía nacional.

Lo anterior está sustentado en los datos presentados por Colombia cooperativa¹⁴, donde señalan:

se destaca un crecimiento del orden del 8% (con un crecimiento real del 4%), en la mayoría de variables. Además, una importante democratización del capital con aportes por más de \$11,3 billones correspondientes a 7 305 000 asociados; un patrimonio de \$20,7 billones, con una capitalización que representa casi la mitad del total del patrimonio, por la reinversión de los excedentes. Asimismo, un endeudamiento con terceros de apenas el 64%; unos ingresos agregados de

¹³ Colombia cooperativa. El tamaño de la economía solidaria al finalizar 2019. <https://colombiacooperativa.coop/wp-content/uploads/2020/03/Cifras-cooperativas-2019.pdf>

¹⁴ *Ibidem*.

las cooperativas del sector real del orden de \$12 billones (45% del total de ingresos); una cartera de crédito del orden de \$32 billones de pesos, (55% de los activos de la economía solidaria), entre otros datos.

De manera que la clave en la dinamización y reactivación de la economía colombiana después de la pandemia, puede estar en la implementación de estrategias que involucren la economía solidaria por el efecto positivo que esta trae al mercado y la sociedad. Por lo que es necesario actualizar el sistema normativo interno que permita consolidar el tercer sector, especialmente el cooperativismo, para hacerla participativa directa de las relaciones sociales, económicas y ambientales, evolucionando e implantándose progresivamente en la comunidad, así como sucede en otros Estados latinoamericanos o europeos, donde el sistema normativo coadyuva el desarrollo y consolidación de organismos solidarios.

Y es que la participación activa de las organizaciones solidarias y las cooperativas dentro del ordenamiento jurídico interno es necesario, por cuanto contribuye a la aplicación y posicionamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la potencialización del sector agropecuario del país, donde ya varias empresas lácteas y cafeteras se encuentran altamente posicionadas. Claro ejemplo de ello es el caso de las empresas Colega y Colanta, que demuestran que el cooperativismo financiero permite el crecimiento empresarial a través de la adquisición de créditos sociales, como una alternativa que permite desarrollo de proyectos productivos reales en favor de grupos poblaciones que no tienen la posibilidad de solicitar financiamiento de la banca tradicional¹⁵.

IV. Impacto de la Pandemia en las actividades productivas en la Ciudad de Santa Marta

Santa Marta es la capital del Departamento del Magdalena en Colombia. Esta ciudad es un Distrito Turístico, Cultural e Histórico, compuesta por un mar territorial, un cuerpo montañoso denominado la Sierra Nevada de Santa Marta, bahías, islas y cuerpos de agua dulce interior. Geográficamente tiene una zona continental y costera, posee un suelo no consolidado que se compone de la bajamar y el subsuelo.

Santa Marta, es una ciudad donde se llevan a cabo mayormente actividades productivas agropecuarias, turismo, comercialización de bienes

¹⁵ W.V. Ortiz., Los aportes de las organizaciones sociales y solidarias. 2018 universidad icESI.

y servicios, entre otras. Así de acuerdo al reporte señalado por la Cámara de Comercio de Santa Marta¹⁶, al finalizar el año 2020, la creación de empresas fue 2.6% más bajo que el año inmediatamente anterior.

Y es que el impacto que tuvo el aislamiento obligatorio para la prevención de contagios por el covid-19, fue de gran magnitud que la disminución de las ventas se erigió como el punto más crítico que no permitió una rápida recuperación de las empresas locales. Así cerca del 48% de las empresas señalaron que, en el último trimestre del año 2020, los ingresos operacionales disminuyeron cerca de un 40%¹⁷.

Lo anterior repercutió claramente en la generación del empleo formal, que conllevó a que miles de personas perdieran su empleo, incrementando así la tasa de desempleo que para junio del 2020 llegó hasta el 21,8%, considerada esta uno de los índices más altos reportados en los últimos diez años.

Todo esto llevó a que se aumentara las condiciones de pobreza de las familias de estratos 1, 2 y 3, en razón a la falta de ingresos económicos que no le permitía atender las necesidades básicas para tener una vida digna. Por lo que desde el gobierno local y departamental se hizo necesario idear estrategias desde los lineamientos de la economía solidaria, que permitieran generar un proceso progresivo de reactivación económica donde los actores del mercado pudieran desde lo social y económico beneficiarse.

V. Estrategias implementadas por las autoridades competentes desde la economía solidaria para la recuperación económica de Santa Marta

Como se ha analizado a lo largo del artículo, la economía solidaria se instituye como un modelo alternativo que fomenta la práctica de valores cooperativos y solidarios; el cual no restringe la libertad económica, impactando así positivamente la vida de las personas que participan activamente en este sector.

Así en épocas de crisis, este modelo permite generar grandes beneficios sociales a personas en condiciones de vulnerabilidad, especialmente aquellos que en razón a la pandemia por el Covid-19, sufrieron pérdidas humanas y materiales, debido a los efectos negativos que afectaron significativamente el sector de la salud y la economía global.

¹⁶ Cámara de Comercio de Santa Marta. Boletín No. 12. (5 de marzo del 2021).

¹⁷ *Ibidem*.

En ese orden de ideas, Santa Marta no fue ajena al impacto negativo generado por la pandemia, por lo que desde el gobierno local con el apoyo del sector productivo de la ciudad se hizo necesario implementar estrategias tendientes a la recuperación económica de la ciudad, en pro de mejorar las condiciones de vida de muchas personas que dependía de actividades como el turismo, el comercio y la agricultura para subsistir.

Ello se evidencia desde las directrices emanadas en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023, donde la Alcaldía Distrital señala la importancia de estimular desde la economía popular, la creación e implementación de cooperativas que asocien a grupos de pequeños y medianos campesinos productores, dentro de la urbe o en la zona rural, para el desarrollo de clústeres de hortalizas, frutas, café, cacao, así como la producción de artesanías, joyas, textiles que puedan posicionarse como marcas distritales¹⁸.

Ahora bien, la Alcaldía Distrital establece como estrategias la creación de 20 cooperativas de campesinos productores de las zonas urbanas y rurales, que incluyan además diversos sectores de la economía a través de las microempresas. En ese sentido, se propone el fortalecimiento de por lo menos 4 organizaciones que son direccionadas por mujeres que trabajan en las actividades agropecuarias y no agropecuarias, con factor incluyente en el desarrollo y la recuperación económica de la ciudad después de la pandemia¹⁹.

Las anteriores directrices se encuentran articuladas con las estrategias implementadas en el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023, en la cual el gobierno del Magdalena ha propendido por hacer frente al fenómeno del desempleo como consecuencia negativa de la pandemia; por lo que los centros de economía solidaria se estructuran como una estrategia tendiente a reactivar la economía con la generación de empleo y la cohesión social.

En la materialización de estas acciones la Cámara de Comercio de Santa Marta, ha señalado que, en articulación con el Comité Intergremial y la Comisión Regional de Competitividad e Innovación del Magdalena, se diseñaron iniciativas como la feria Magdalena Tierra de Agricultores, donde se apoyan 150 asociaciones de pequeños productores agrícolas para la comercialización de sus productos, como ruta de la reactivación económica de la ciudad y el departamento.

¹⁸ Alcaldía Distrital de Santa Marta. Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023. 2020. https://www.santamarta.gov.co/portal/archivos/documentos/transparencia/2020/PDD/FUNDAMENTOS-DIAGN%c3%93STICO_PDD_2020-2023.pdf

¹⁹ *Ibidem*.

A su vez, desde la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Santa Marta se han abierto convocatorias para la financiación e impulso de microempresas en áreas de confecciones, artesanías y sector agrícola a través del programa Cooperativas para el progreso, donde se busca potencializar el sector agrícola y turístico, en el cual se han adquirido 4 bancos de maquinarias verdes, equipos de forraje y cultivos transitorios que beneficiaron a los campesinos y el desarrollo de sus proyectos productivos²⁰.

Dentro de las recomendaciones se puede indicar que, para continuar el proceso de reactivación económica de la ciudad, desde la práctica de la economía social y solidaria es necesario que las autoridades competentes, el sector privado y las pequeñas y medianas empresas trabajen mancomunadamente para:

- Tener una actualización tecnológica en el sector agrícola, debido a que la pandemia demostró la relevancia que las pequeñas y medianas empresas tengan una transformación digital para el desarrollo de sus actividades económicas.
- Reforzar el apoyo y asistencia técnica a las cooperativas agrícolas lo cual incluye los procesos de siembra y cosecha, la gestión comercial y administrativa, lo que permitirá fortalecer la actividad en los procesos de comercialización de los productos lo que generará una estabilidad y crecimiento de la cooperativa.
- Capacitar en conocimientos de cooperativismo, economía solidaria, nuevos manejos de protocolos de bioseguridad, buenas prácticas manufactureras en contextos postconvid y demás líneas en los sectores agrícolas y turísticos con bases a los lineamientos internacionales para que el desarrollo de la actividad económica se posicione de acuerdo a los estándares globalizados del mercado.

VI. Conclusiones

La economía solidaria se puede entender como un modelo económico de carácter independiente de los sectores privados y públicos, el cual se conoce como el tercer sector.

²⁰ Gobernación del Magdalena. Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023. http://www.sedmagdalena.gov.co/comunicaciones/2020/Plan_de_Desarrollo_Magdalena_Renace.pdf

En la actualidad las miradas de las organizaciones están frente al sector de la economía solidaria, en razón a que la consolidación de esta puede contribuir a la recuperación paulatina de la economía después de la pandemia. Por lo que aplicando principios de colaboración, solidaridad y cooperativismo pueden lograrse el bienestar general.

Lo anterior aplicado al caso de Santa Marta, se idea como una estrategia de mediano y largo plazo, en el entendido que el fomento de las cooperativas productivas contribuye al desarrollo económico de la ciudad, al mismo tiempo que garantiza la reactivación de la economía por la generación de empleo.

Al mismo tiempo se entiende que el impacto de la economía solidaria en la ciudad contribuye a la consecución del bienestar general, logrando un desarrollo local y territorial donde las actividades productivas agropecuarias y el turismo favorecen a las pequeñas y medianas empresas de la región.

VII. Bibliografía

- ALCALDÍA DISTRICTAL DE SANTA MARTA. 2020. «Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023». Acceso el 2 de agosto. https://www.santamarta.gov.co/portal/archivos/documentos/transparencia/2020/PDD/FUNDAMENTOS-DIAGN%c3%93STICO_PDD_2020-2023.pdf
- CÁMARA DE COMERCIO DE SANTA MARTA. 2021. «Efectos económicos del COVID-19 sobre la actividad empresarial del Magdalena. Boletín No. 12». Acceso el 2 de agosto. <https://www.ccsm.org.co/servicios-y-programas/programas-empresariales/estudios-economicos/investigaciones-e-indicadores-economicos/send/78-investigaciones/50429-boletin-12-efectos-economicos-del-covid-19-en-el-magdalena.html>
- COLOMBIA COOPERATIVA. 2019. «El tamaño de la economía solidaria al finalizar 2019». Acceso el 2 de agosto. <https://colombiacooperativa.coop/wp-content/uploads/2020/03/Cifras-cooperativas-2019.pdf>
- DÁVILA, M. R., Prieto, A. V., Blanco, L., Roa, E., Cáceres, L. S., y Vargas, L. A. 2018. «Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia». CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, N.º 93, pp. 85-113. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.93.10327>
- GOBERNACIÓN DEL MAGDALENA. 2020. «Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023». Acceso el 2 de agosto. http://www.sedmagdalena.gov.co/comunicaciones/2020/Plan_de_Desarrollo_Magdalena_Renace.pdf
- ISAZA CASTRO, J. G., D.M. CARMONA, I.C. BEDOYA CALVO, G.CÓMBITA MORA, D.J. MESA FERNÁNDEZ, M.NOVA LAVERDE, A. SARMIENTO NARVÁEZ, y A.F. ZAPATA RAMÍREZ. 2021. «Reconstrucción económica y social: retos para la sociedad colombiana en tiempos poscovid». *Revista de la*

- Universidad de La Salle*, (86), 179-198. DOI: <https://doi.org/10.19052/ruls.vol1.iss86.13>
- KIM, D., CHO, W., y ALLEN, B. 2020. «Sustainability of social economy organizations (SEOs): An analysis of the conditions for surviving and thriving. *The Social science journal*», 30, pp. 1-17. <https://doi.org/10.1080/03623319.2020.1799174>.
- LABRADOR, M., ALFONSO, A., y RIVERA, R. 2017. «Enfoques sobre la economía social y solidaria». En *Cooperativismo y Desarrollo* 5(2), pp. 137-146. <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/182>.
- LEE, S. 2020. «Role of social and solidarity economy in localizing the sustainable development goals». En *International Journal of Sustainable Development y World Ecology*, Vol. 27, N.º 1, pp. 65-71. <https://doi.org/10.1080/13504509.2019.1670274>.
- LEVITT, T. 1973. «The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society». New York. AMACOM.
- ORTIZ, W.V. 2018. «Los aportes de las organizaciones sociales y solidarias». Universidad ICESI. Acceso el 2 de agosto. https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/84226/1/TG02105.pdf
- STRAUSS, A., & CORBIN, J. 2012. «Bases de la investigación cualitativa» 2da edición pp. 1-13. Medellín: Universidad de Antioquia.

Norma Jurídica

- LEY 454/1998, de 4 de agosto, del Congreso de Colombia (D.O. No. 43.347 de 6 de agosto de 1998).

Análisis del sabotaje de la Economía Social y de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador

(Analysis of the sabotage of the Social Economy and savings and credit cooperatives in Ecuador)

Arturo Luque González¹
Vanessa Estefanía Merino Chilibingua²
María del Carmen Aldas Vargas³
Universidad Técnica de Manabí (Ecuador)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.2604>

Recibido: 17.11.2022

Aceptado: 02.05.2023

Fecha de publicación en línea: julio 2023

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 2.1 El sector cooperativo. 3. Metodología. 4. Análisis y resultados. 5. Conclusiones. 6. Referencias. 7. Anexos.

Summary: 1. Introduction. 2. Theoretical framework. 2.1 The cooperative sector. 3. Methodology. 4. Analysis and results. 5. Conclusions. 6. References. 7. Annexes.

Resumen: Ecuador a lo largo de la historia ha realizado grandes esfuerzos a través de procesos de economía social y solidaria —ESOL—. Muchos de estos procesos se han desplegado de manera informal a través de prácticas económicas no monetarias, y otros más formales a partir de la conceptualización y desarrollo de programas de economía popular y solidaria —EPS— afianzados en su nueva Constitución en el año 2008. A partir del año 2017 con el gobierno de Lenin Moreno se estableció una regresión en las políticas públicas y sociales llegando a su cúspide con el gobierno del banquero Guillermo Lasso a partir del año 2021. Es en ese momento cuando se despliegan todo tipo de medidas contra organizaciones que pudieran comprometer las cuentas de resultados de las estructuras económicas y oligarquías afines al gobierno entorpeciendo con ello procesos abiertamente democráticos como son las coopera-

¹ E-mail: arturo.luque@utm.edu.ec. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4872-891X>. Universidad Técnica de Manabí, Ecuador & Observatorio Euromediterráneo de Espacio Público y Democracia URJC, Spain.

² E-mail: vanessa.merino@utm.edu.ec. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8535-4569>. Universidad Técnica de Manabí, Ecuador & Observatorio Euromediterráneo de Espacio Público y Democracia, Spain.

³ E-mail: marialdasvargas@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7612-2299> Universidad Técnica de Manabí, Ecuador

tivas de ahorro y crédito. Con ello se evidencia la falta de ética junto a la mala fe a la hora de no atender las necesidades de un sector que siempre ha sostenido y potenciado el flujo circulante de bienes y servicios a través de accionar local utilizando todo tipo de mecanismos priorizando la maximización del beneficio por encima del beneficio social.

Palabras clave: Cooperativas de ahorro y crédito, Ecuador, Guillermo Lasso, corrupción, falta de ética, gobierno neoliberal.

Abstract: Ecuador throughout history has made great efforts through processes of social and solidarity economy —ESOL—. Many of these processes have been deployed informally through non-monetary economic practices, and others more formally from the conceptualization and development of popular and solidarity economy programs —EPS— entrenched in its new Constitution in 2008. As of 2017, with the government of Lenin Moreno, a regression in public and social policies was established, reaching its peak with the government of banker Guillermo Lasso as of 2021. It is at that time that all kinds of measures are deployed against organizations that could compromise the results accounts of the economic structures and oligarchies related to the government, thus hindering openly democratic processes such as savings and credit cooperatives. This shows the lack of ethics together with the bad faith when it comes to not meeting the needs of a sector that has always sustained and promoted the circulating flow of goods and services through local action using all kinds of mechanisms prioritizing maximization. of profit over social benefit.

Keywords: Savings and credit cooperatives, Ecuador, Guillermo Lasso, corruption, lack of ethics, neoliberal government.

1. Introducción

El sistema financiero es fundamental a la hora de asignar recursos a la economía de un país. Cuando gobiernos e instituciones financieras dependientes generan incertidumbre, falta de legislación o atienden a intereses particulares, se generan procesos de falta de responsabilidad, corrupción, desigualdad, inequidad y/o exclusión, circunstancias de consecuencias en muchos casos impredecibles (Gledhill, 2017). Estas circunstancias ejemplifican la manera de legislar, tanto por acción o por omisión, en favor de un tercero. El buen funcionamiento del sector cooperativo de ahorro y crédito es esencial al incorporar al sistema financiero grupos que históricamente han estado excluidos dinamizando la economía a nivel local que es donde grandes entidades financieras tienen menos penetración y en ocasiones menor interés. En el año de 1879 nace la primera caja de ahorro en Ecuador impulsada por la Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso quienes buscaban la mejora de sus miembros (Morales, 2018). Era un modelo de organizaciones gremiales cuya única finalidad consistía en conseguir el bienestar de sus miembros a través de la unión de la fuerza laboral ante todo tipo de adversidades, a partir de ahí creció otorgando créditos a sus miembros y a sus familiares. Ya en 1910 se multiplicaron las organizaciones del sector cooperativo de gremios y trabajadores, estableciendo elementos esenciales de unidad y reclamación de necesidades comunes (Banco Central del Ecuador, 2022). En 1927 se registra la primera cooperativa de ahorro y crédito en Ecuador. Junto a ello se estableció la primera Ley de Cooperativas en Ecuador como intervención del Estado en 1937 estableciéndose a la Caja de Ahorro y Cooperativa de Préstamos de la Federación Obrera de Chimborazo como la primera organización financiera en 1927. En el año 1959 existían 61 cooperativas, multiplicándose a gran velocidad desde entonces y en 1969 el número ascendió el número hasta 480 (Luque & Peñaherrera, 2021). No fue hasta los años 1960 cuando cobró en Ecuador verdadera importancia. De hecho, recibieron apoyo económico y técnico de la Agencia Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial y de la Asociación Nacional de Uniones de Crédito (CUNA), motivando la creación de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito —FECOAC— en el año 1963. Las Cooperativas de ahorro y crédito —COAC's— es ahí cuando empezaron a desplegarse de manera efectiva sin perder de vista sus orígenes: su limitación geográfica y su basto conocimiento del tejido socioeconómico de carácter local. Esa dispersión también administrativa se organizó a partir del año 2012 con la creación de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria —SEPS—. Esta institución organizó y supervisó toda la información de las COAC's que

con anterioridad estaba distribuida entre la Superintendencia de Bancos y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, llegando a formar parte de la misma cerca de 1.000 organizaciones entre los años 2012 y 2013. Con ello se confirma que en América Latina, los procesos de ESS han contribuido decididamente a los procesos de desarrollo (Pianovi, 2012). Circunstancia que no se produce por casualidad, sino que se tienen presentes las diferentes formas de organización y su interrelación con otro tipo de procesos económicos (Da Ros, 2007; Luque, 2022).

Con esta finalidad se pretende 1. analizar los efectos de las políticas públicas en el sector de las cooperativas de ahorro y crédito, a partir del año 2017 dedicando especial interés al gobierno de Guillermo Lasso a partir del año 2021, 2. establecer una taxonomía de incoherencias a partir de la motivación cronológica de la normativa de las COAC's actual teniendo presente el cambio sistémico emparejado a cada cambio de gobierno atendiendo a sus intereses corporativos, 3. elaborar la concentración del mercado a partir del Índice de Herfindahl Hirschman como elemento predictor del mercado y 4. examinar de manera crítica y propositiva el impacto y las consecuencias reales no escritas derivadas de las políticas públicas establecidas desde el Palacio de Gobierno de Carondelet incompatibles con el sector de la economía social del cual depende buena parte de la ciudadanía en Ecuador.

2. Marco teórico

La inestabilidad política en Ecuador entre los años 1996 y 2006, marcaron el tránsito de siete presidentes de gobierno profundizando con ello sus crisis políticas, financieras y sociales. A partir de ahí, la incertidumbre política y la recesión económica ocurrida finales del siglo xx trajeron consigo un éxodo masivo de ecuatorianos en busca de la tierra prometida europea (Jokisch, 2001). En este periodo, más de la mitad de los bancos privados habían quebrado, y el 9 de enero del 2000 bajo la presidencia del presidente Jamil Mahuad se decretó la dolarización, lo que representó el canje de todos los depósitos donde 25.000 sucres equivalían al cambio un dólar. Muchas familias lo perdieron todo y acabaron en el abismo, inclusive suicidándose. Este aspecto, trajo consigo una pérdida de valor de los depósitos realizados por los ciudadanos (Oleas, 2016). Ese escenario desencadenó la pérdida de confianza de buena parte de la ciudadanía en la banca privada y el Estado. La crisis económica conformó un desplazamiento de muchos ahorradores del sector bancario hacia las cooperativas de ahorro y crédito. Tales fueron las repercusiones a favor del sector financiero coope-

rativo que durante 1998 y 2006 los depósitos a plazo fijo se incrementaron en un 58,48% en promedio anual (Miño, 2013). Después de esta década, Ecuador apostó por un gobierno que ofrecía el impulso de una economía más democrática a partir de políticas de economía popular y solidaria (Luque, Guamán & Popescu, 2022). Una sociedad donde el ser humano estuviera por encima de los intereses materiales atendiendo a una coexistencia pacífica de actores y entorno natural.

Es en ese contexto de reclamo de un estado del bienestar y una cobertura de un mayor respeto ambiental cuando se aprueba en el año 2008 una nueva Constitución. Esta se sustenta bajo la visión ancestral de los pueblos andinos comprometiéndolo al Estado y a la sociedad en general a la búsqueda del *Sumak Kawsay*⁴ y al cuidado de la naturaleza (Ramos, 2012). El artículo 283 de la Constitución de la República del Ecuador, (2008), determina el sistema económico, así como sus políticas indicando que «el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir [...]», con ello se superan los conceptos de economía de mercado y economía social de mercado planteados en la constituyente de 1978 y 1998 (Naranjo, 2016, p. 145).

El artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento en el que se vehiculan las políticas, programas y proyectos públicos; determinando que su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Con el fin de dar cumplimiento con esta disposición la Secretaria Nacional del Plan de Desarrollo (Senplades) el 05 de noviembre de 2009 aprobó el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, más tarde 2013-2017 y con posterioridad el «Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021. Planificamos para toda una vida» (Senplades, 2017). Con ello se evidenció la apuesta decidida de los procesos de EPS. De hecho, con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de EPS, ya existían datos muy relevantes proporcionados por el Ministerio de Inclusión Económica en los cuales se señala que «en el año 2009 se generaron 6.499.262 empleos a nivel nacional. La Economía Popular generó el 64% del total nacional, la economía empresarial el 29% y la economía pública el 7%» (Conafips, 2012, pág. 23).

⁴ «*Sumak* significa lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y *Kawsay*, es la vida, en referencia a una vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano. En síntesis, el *Sumak Kawsay* significa la plenitud de la vida» (Kowii, 2014, p. 168)

La inestabilidad resuelta entre los años 2007-2017 se empezó a desvanecer. Primero con el gobierno neoliberal de Lenín Moreno y su falta de políticas públicas. Destaca la mal llamada Ley Humanitaria la cual estableció el despido libre de facto prácticamente sin indemnización, y a partir del año 2021 con el gobierno del banquero Guillermo Lasso. Desde entonces cada centavo invertido en políticas sociales es tildado de gasto a pesar de la profunda crisis social que sufre el país. En Ecuador la pobreza por ingresos a nivel nacional en el año 2021 se ubicó en el 27,7%, la urbana es de 20,8%, y en el área rural asciende hasta el 42,4%. La pobreza extrema a nivel nacional se extiende hasta el 10,5%, en el área urbana es del 5,9% y en el área rural asciende al 20,3%. El índice de Gini, se ubica a finales del año 2021 en 0,474 a nivel nacional, 0,466 en el área urbana, y 0,426 en el área rural (Instituto Nacional de Estadística y Censos —INEC—, 2022). La deuda pública se acerca al 63% del Producto Interno Bruto (unos US\$63.000 millones) y el déficit fiscal supera el 7%. El país se enfrenta al gran reto de financiar un alto nivel de gasto público. Para ello nada mejor que el desmontaje de cualquier proceso que atente contra la cuenta de resultados del sector bancario siguiendo el dictado las políticas del Fondo Monetario Internacional para lo que ya han adelantado US\$4.500 millones. Tales circunstancias ya provocaron un levantamiento popular indígena en octubre del año 2019 y otro en junio del 2022. A partir del gobierno de Lasso se intensifican las políticas que ponen en tela de juicio cualquier tipo de conquista social. El 24 de septiembre del año 2021, presentó la Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal. El documento contenía 335 artículos y 20 disposiciones en materia laboral, económica y tributaria. Uno de ellos es el art. 70 el cual plantea 13 causales para despedir a trabajadores sin trámites ni formalidades previas. Con ello el programa de gobierno lo apostó todo a las denominadas «leyes trole» desplegadas en los años 90, las cuales tenían como finalidad eliminar de manera inmediata todo tipo de regulación pública. A partir de ahí se establece la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal (2021), estableciendo la reemisión y amnistía tributaria para capitales que se encuentran en el exterior los cuales no han declarado ni pagado impuestos, es decir, una amnistía estableciendo la identidad de los sujetos pasivos como privada; se crean nuevas exoneraciones a los impuestos a la herencia y se normaliza la posibilidad de remisiones permanentes de impuestos mediante procesos de mediación y arbitraje

2.1. *El sector cooperativo*

De acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional (2022), los miembros de las cooperativas representan al menos el 12 % de la po-

blación mundial en alguna de las más de 3 millones de cooperativas generando unos ingresos aproximados de 2,14 billones de dólares, además de contribuir notablemente a generar puestos de empleo resilientes (CICOPA, 2014). De igual modo, la tradición cooperativa en Ecuador es amplia. De hecho, se remonta a épocas precoloniales dejando patente que su implantación y despliegue para su población era independiente del Estado. En un principio se desarrollaron acciones de economía social a partir de la informalidad utilizando procesos conocidos como minga o minka, ranti-ranti o presta manos, chuchir, la p'aina, trueque, uyanza, la uniguilla o el prestamanos (Luque, Bengoetxea & Ordoñez, 2021). De hecho, buena parte de los procesos de ESS se conectan con prácticas milenarias de economía ancestral indígena (Jiménez, 2016). En la actualidad, elementos que están hoy en día reconocidos de manera explícita como señala la Ley de Cooperativas, (2001), al indicar que «son cooperativas las sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros». Circunstancia que se recoge de manera más amplia a partir de la nueva Constitución de la República del Ecuador, (2008), señalando que la economía popular y solidaria (EPS) comprende el sector cooperativista, asociativo y comunitario. Las diferentes formas de vida económica en Ecuador han coexistido pese a la dificultad económica y laboral existente. Para Miño, (2013), la historia del cooperativismo se divide en cinco etapas concentradas en el último siglo, 1. creación inicial (1900-1936), 2. intervencionismo por parte del Estado (1937-1963), 3. despegue y gran acogida (1964-1988), 4. neoliberal (1989 y 2006) y 5. contemporánea (2007-2012). Partiendo de esa premisa, se puede incluir una sexta asentada en los procesos de globalización y especulación (2013-actualidad). Un lugar donde al menos uno de los tres factores de producción como son tierra, trabajo y capital, ha quedado sustituido por tierra, especulación y trabajo. Un lugar donde buena parte del método científico no puede ser reproducible en similares condiciones, es decir. La acumulación a partir de elementos exógenos que atienden a intereses particulares y convierten a buena parte del sistema financiero en una economía de casino atendiendo a voluntariedades humanas⁵.

⁵ European Physical Journal ST, en su Vol. 225 N° 17-18 de diciembre de 2016, ha dedicado un monográfico sobre la posibilidad de contemplar la economía como una ciencia física —econofísica—, evidenciando sus diferencias mediante injerencias humanas.

De acuerdo con la Tabla 1, Evolución Normativa, se muestran los cambios en la legislación referente al sector Financiero Popular y Solidario en Ecuador a través de los tres últimos presidentes de gobierno.

Tabla 1
Evolución Normativa

Gobierno/ Normativa	Rafael Correa	Lenín Moreno	Guillermo Lasso
Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF)	Registro oficial del suplemento 332 en fecha 12/9/2014 se crea el COMF como instrumento legal e incluye al sector financiero popular y solidario, establece el tratamiento para las instituciones financieras incluidas las de la EPS a quienes trata con diferenciación porcentual en referencia al cumplimiento de indicadores financieros.	<ul style="list-style-type: none"> — Ley Orgánica para la reestructuración de las deudas de la banca pública, banca cerrada y gestión del sistema financiero nacional y régimen de valores promulgada el 18 de abril de 2017. — Ley Orgánica para la reactivación de la economía, fortalecimiento de la dolarización y modernización de la gestión financiera promulgada el 19 de diciembre de 2017 <p>Los cambios en el COMF refieren al art. 7 a la conformación de la Junta, en la cual no incluye a algún representante del sector de la FPS. Además, reforma la LOEPS, el art. 26 sobre las cooperativas de vivienda, en donde colocan límites de tiempo para legalizar los predios, en el caso de no hacerlo la cooperativa se extingue.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo, y estabilidad y equilibrio fiscal. Promulgada el 21 de agosto de 2018 promueven la creación de un fondo de garantías para el fomento productivo de la EPS con fondo provenientes de las utilidades del banco de desarrollo, BanEcuador, Corporación Financiera Nacional y corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias; las reglas de funcionamiento serán definidas por la JPRMF. 	Ley orgánica Reformatoria al código orgánico monetario y financiero para la defensa de la dolarización. Suplemento del Registro Oficial No. 443 en fecha 3/5/2021

Fuente: elaboración propia.

3. Metodología

El análisis de las políticas públicas, así como de la acción de un gobierno determinado es verdaderamente complejo (Del Brío & Junquera, 2003; Howlett, 2019). Máxime en un mundo global repleto de políticas internacionales y organismos supranacionales donde existen muchos elementos a valorar como pueden ser el cumplimiento de una ley de presupuestos o del programa electoral en curso a pesar de que en la mayoría de los casos no están desplegados en su totalidad durante la campaña electoral. También se puede tratar de medir el impacto de las políticas a través del índice de quejas a las mismas, demandas recibidas o simplemente a partir de la percepción de la corrupción en determinados procesos (Rose-Ackerman, 2008; Monzón, 2013). De igual modo se puede establecer un análisis del discurso en relación al cumplimiento del mismo o simplemente analizar datos de analfabetismo, pobreza, desempleo, precariedad, ventas de barriles de crudo, etc. Cabe destacar que las herramientas de un Estado son ilimitadas para cometer todo tipo de tropelías, y de hecho la corrupción y la falta de ética está concebida para no ser medible (Luque, 2018). Dilación de procesos, internacionalización de conflictos a sabiendas que, en el caso de Ecuador, pequeños cooperativistas o ciudadanía en general nunca van a poder asumir los costos de grandes arbitrajes internacionales, traducciones de demandas y pruebas, así como recibir asistencia letrada internacional no dejan de ser una quimera. Por otro lado, y como señala Sánchez Barrilao, (2004), el estado tiene la capacidad de legislar no legislando. En el presente estudio, el cambio de rumbo en las políticas públicas del presidente Guillermo Lasso en Ecuador a partir del año 2021 estableciendo un claro ataque a las políticas sociales además de regular el sector de la EPS desde el gobierno que él preside a pesar de ser uno de los máximos accionistas del Banco de Guayaquil, hacen pertinente el presente trabajo, así como su análisis fundamentado. Se opta por una metodología cualitativa de carácter analítico sintético en base a la descomposición de un problema con la finalidad de conocer por separado cada parte objeto de estudio (histórica, predictiva, normativa e inductiva) con el fin de ser este un camino válido para alcanzar los objetivos señalados (Echavarría, 2010). Todas estas circunstancias previas dieron lugar a los siguientes pasos:

1. Establecer un amplio y exhaustivo análisis de la información existente con la finalidad de definir el objeto de estudio (Rodríguez & Valldeoriola, 2007). Para ello entre el 12/01/2022 y el 30/06/2022 se revisan publicaciones relativas sobre los procesos de EPS y eco-

nomía social en Ecuador. Se realizan búsquedas las bibliotecas físicas como en la Universidad FLACSO e IAEN en Quito así como en repositorios universitarios, plataformas de acceso abierto como Open Research Europe, y bases de datos de reconocido prestigio tales como Scopus, Web of Science o Latindex. Para ello se utilizaron patrones de búsqueda booleanas a partir de cadenas como «EPS», «COAC's Ecuador», «políticas públicas Ecuador», «Economía Ecuador», «Economía Guillermo Lasso», «políticas neoliberales Ecuador», «Instituto de Economía Popular y Solidaria», «Superintendencia de Bancos», «Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria», «economía social Ecuador», «Fondo Monetario Ecuador», «Banco Mundial Ecuador».

2. Establecer un análisis cronológico sobre las políticas públicas relacionadas con los procesos de EPS en Ecuador (Benito Gil, 2017; Arguello & Molina, 2020).
3. Realizar una comprensión teórica del fenómeno de las COAC's en Ecuador, así como de su incidencia social con la finalidad de proceder a su interpretación desde un punto de vista sustantivo basado en la taxonomía de incoherencias existentes tanto a partir de la legislación existente, así como en las políticas públicas implementadas recientemente. Para ello se analizan orígenes que apuntalan los procesos de economía social a partir de prácticas económicas no monetarias (**Dacheux y Goujon, 2011**), junto a cifras y causales actuales.
4. Calcular el Índice de Herfindahl Hirschman o IHH, medida utilizada en los trabajos empíricos de sectores económicos teniendo en cuenta todos los puntos de la curva de concentración, en este caso se aplica tanto a las COAC como a la BP con la finalidad de medir el grado de concentración en los mercados financieros ecuatorianos. Es decir, el número de organizaciones que operan en los mismos y su capacidad de poder o control en ellos (Rhoades, 1993). Su cálculo se realiza utilizando la siguiente fórmula:

$$IHH = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

Donde s es la cuota de mercado expresada como un porcentaje de las COAC y BP enumeradas como i . Si el IHH es menor a 1.000 indica un mercado no concentrado. Si el índice IHH está entre 1.000 y 1.800 representa un mercado moderadamente concentrado y si los resulta-

dos muestran un IHH por encima de 1.800 indica un mercado altamente concentrado. El ámbito competencia-estabilidad de mercado en organizaciones cooperativas es crucial a pesar de no haberse profundizado lo suficiente al centrarse los análisis en la BP salvo en contadas excepciones (Hesse y Cihák, 2007; Liu *et al.*, 2012; Fiordelisi y Mare, 2014). De ahí la necesidad de conocer la concentración del mercado como un predictor más a tener en cuenta en este caso a través del IHH (Anexo 1 y 2).

Avanzar algunas soluciones destinadas a enfrentar los desafíos planteados por parte del sector cooperativo en su mayoría basadas en los procesos de globalización, economía social transnacional, así como la existencia de una heterogeneidad y multiculturalidad de carácter local. Cabe tener en cuenta que las investigaciones no suelen representar una solución definitiva al problema abordado sino que, como ocurre en nuestro caso, suelen ser una aproximación parcial que genera nuevos interrogantes que se convierten en el germen de otras investigaciones (Dorio, Sabariego & Massot, 2009).

4. Análisis y resultados

Ecuador es un Estado de derecho, pero no para todos igual. De hecho, a pesar de existir todo tipo de indicios que pudieran cuestionarlo en la actualidad, sería completamente erróneo indicar que el estado es corrupto de manera sistemática puesto que de ser así cabe la necesidad de la existencia de su opuesto sistemático (Taussig, 1997, p. 23). A modo de ejemplo pruebas existen para evidenciar la falta de ética existente como las que señalan que el presidente Guillermo Lasso utilizó a la jurisdicción estadounidense para evadir impuestos y esconder activos (ICIJ, 2021; Elespectador, 2022). En cualquier caso, promover de manera sistémica regulaciones que excluyan del tablero democrático los procesos cooperativos configuran *per se* un acto de corrupción travestido de acción de gobierno, máxime si tienes a todo el poder judicial y a la maquinaria del Estado con viento a favor y sin chistar (Zaffaroni, 2022). A partir de las COAC analizadas en base al Índice de Herfindahl Hirschman, este asciende a 584,460 lo que implica la existencia de un mercado no concentrado. Destaca la presencia de Juventud Ecuatoriana Progresista LTDA con un 16,41% de activos mientras que en el año 2018 era de 20,24% evidenciándose un menor nivel de activos y por tanto un mercado con una menor concentración y por tanto más sano, mientras que la BP asciende a 1362,194 es decir, el sistema bancario tiene un mercado moderadamente concentrado. Destaca la presencia del Banco pichincha con un 26,24% cuando además en el año 2018 era del 26,02% de activos en el mercado, evidenciándose un porcentaje de acti-

vos mayor. Además, el nivel de activos del Banco de Guayaquil en el año 2018 era de 10,57% mientras que en el año 2022 era de un 12,39% evidenciando su mejora desde que uno de sus dueños, el presidente Lasso, está en la presidencia del gobierno.

En un avance en favor de la economía de mercado la aprobación de la «Ley de Defensa de la Dolarización», se orienta hacia la protección del negocio de la banca privada. El Banco Central del Ecuador con ello ha pasado de su independencia hasta el año 2021 a través de sus políticas públicas claras hacia un sistema financiero. Ningún banco central es autónomo, pero que el Estado otorgue su control a un sector como es el financiero voraz de beneficios es altamente anacrónico y peligroso violando además lo señalado en la Constitución. Entre sus medidas se elimina la posibilidad de otorgar créditos al sector público, Además La Junta de Política y Regulación Financiera establecerá el sistema de tasas de interés para las operaciones activas y pasivas. Además, se establece la necesidad de establecer una base mínima de capital a las cooperativas de ahorro y crédito dando un golpe definitivo a las organizaciones colectivas comunitarias ya que elimina de facto a las pequeñas cooperativas comunitarias, barriales y de pequeñas organizaciones agrícolas entre otras.

De acuerdo con Francisco & Bergoglio (2015, p. 73), «la tradición cristiana nunca reconoció como absoluto o intocable el derecho a la propiedad privada y subrayó la función social de cualquier forma de propiedad privada», de ahí la necesidad de explorar nuevos horizontes sociales partiendo desde la moralidad a la reglamentación social con la finalidad de eliminar desequilibrios de carácter vital. Los modelos económicos basados en pilares sociales aparecen por iniciativa propia en base a necesidades existentes y en otros casos como válvula de escape de un sistema productivo que empuja a ello tanto por acción como por omisión. Los bancos en Ecuador y las regulaciones alimentan la rueda extractivista apoyándose en intereses asfixiantes de alrededor del 20% para créditos hipotecarios a modo de chulqueros institucionalizados. Suculento beneficio que nadie está dispuesto a perder alimentando la rueda rentista. De acuerdo con Stratford, (2020), controlar el poder de las personas rentistas es una condición previa para imponer límites estrictos al uso de recursos sin daño social. Para ello, se crean alternativas complementarias al sistema privado (Velecela, 2017). De acuerdo con la Tabla 2, Legislación EPS, se muestra un resumen de la normativa sobre legislación para el Fomento y Fortalecimiento de la Economía Popular y Solidaria existente. Al incluir el resumen histórico sobre las actividades y año correspondiente de la legislación de la EPS se evidencia de igual modo el impulso a partir del año 2009 en favor de los procesos de economía social circunstancia consustancial a un gobierno de mayor compromiso ecosocial.

Tabla 2
Legislación EPS

Normativa	Año	Artículo	Descripción específica
Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario	1979	3	El estado también dará atención prioritaria a las Asociaciones jurídicas de pequeños productores agropecuarios
Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero	1974	7	Fomento al sector pesquero y a las asociaciones de armadores organizadas
Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería	2009	44	La Empresa Nacional Minera podrá celebrar contratos con Organizaciones de la EPS o constituir asociaciones con personas que hagan actividades de minería artesanal
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización	2010	4	Impulsar actividades de la Economía Popular y Solidaria
Ley Orgánica y Reglamento de la Economía Popular y Solidaria	2011	2; 4; 8	Determina quienes están amparados por esta Ley; principios de las organizaciones; quienes conforman la EPS
Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado	2011	29	Apoyo para impulsar también producción de la Economía Popular y Solidaria
Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones	2013	4	Democratizar el acceso a los factores de producción con énfasis a la EPS e impulsar la responsabilidad social en MIPYMES.
Ley de Minas	2014	137	El Estado también considera a las asociaciones de la EPS para promover el desarrollo minero en la figura de pequeña minería, prevaleciendo destacando el principio de Responsabilidad Social.
Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica	2015	10	El sector eléctrico en el ámbito empresarial también actuara a través de empresas y Asociaciones de la EPS
Reglamento a la Supresión de Tercerización e Inmediación Laboral	2015	2; 4	Venta de servicios complementarios (vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza) desde las Asociaciones al sector público

Normativa	Año	Artículo	Descripción específica
Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	2016	22; 85	Derecho a la tierra para el sector asociativo
Reglamento a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero	2016	1.3	Las Asociaciones pesqueras se definen como parte del grupo de armador artesanal
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	2016	25	Para la contratación bienes, obras y servicios se preferirá a los actores de la EPS
Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional de Contratación Pública	2016	16	El SERCOP establecerá criterios de preferencia en la compra pública para la EPS (Resoluciones 25 y 99) – Ferias Inclusivas y Catalogo Dinámico Inclusivo

Fuente: elaboración propia.

El establecimiento de la economía popular y solidaria en el Ecuador se ha moldeado con el pasar de los años, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito tuvieron la transición del Ministerio de Inclusión Económica y Social hacia la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, de la misma manera su legislación, por un lado en el año 2011 se promulga la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, pero en el año 2014 se crea el Código Orgánico Monetario y Financiero-COMF que uno de sus objetivos es «Fomentar, promover y generar incentivos a favor de las entidades de la Economía Popular y Solidaria»; así también establece la creación de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera-JPRMF que está integrada por los ministros de economía y finanzas públicas, de planificación, un ministro delegado por presidencia; en donde claramente no se cuenta con un representante del sector de la EPS, únicamente para dar el criterio con voz pero sin voto participa el Superintendente de la EPS (CORMF, 2014, art. 3, 14).

Dentro de las funciones de la JPRMF tiene la responsabilidad de emitir el marco regulatorio de gestión, solvencia y prudencia; así como establecer niveles de reserva de liquidez, liquidez doméstica, patrimonio, patrimonio técnico riesgos de los activos. Además, le corresponde también establecer la segmentación del sector financiero popular y solidario (CORMF, 2014, art. 14). Es así como de a poco las cooperativas de ahorro y crédito se fueron comparando con la banca privada. En las regulaciones de ese entonces por la JPRMF se establece el tratamiento al sistema financiero nacional incluido el de la economía popular y soli-

daria; en el cual este último empezó a ser tratado como a banca tradicional pero a pequeña escala, exigiéndole se cumplan criterios iguales a los bancos pero con diferencia porcentual inferior.

Otro cambio que surge con la inclusión de las organizaciones del sector financiero en el código con las modificaciones en el 2014 es la eliminación del artículo 89 de la LOEPS, en el que manifiesta que las Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACS) pueden abrir sucursales o agencias en el territorio nacional basándose en «un estudio de factibilidad que incluya un análisis de impacto económico geográfico con relación a otras existentes previamente, con la finalidad de salvaguardar las instituciones locales»; en el CORMF en el artículo 200 habla sobre la apertura de oficinas que observarán la territorialidad para su apertura y deben tener una autorización del órgano de control, para el caso de las COACS de la SEPS. En la resolución 0368 del año 2021 (SEPS, 2021) sobre la apertura de oficinas se manifiesta que es decisión del consejo de administración de la cooperativa y entre los requisitos que exige la SEPS se encuentra que debe cumplir los niveles de patrimonio técnico y solvencia permitidos, así como los porcentajes de provisiones de los activos de riesgos. Lo cual deja de lado las afectaciones a las instituciones locales de su misma naturaleza; es decir a las COACS de la competencia. Estos cambios implican que las cooperativas deben sostenerse económica y financieramente al igual que un banco privado para crecer territorialmente y se destruyen las concepciones por las cuales fueron creadas transformándose de facto en empresas que compiten por alcanzar mayor mercado con su ampliación en otros territorios; induciéndose a ser parte de la economía de mercado perdiendo el horizonte de la visión social y solidaria.

La legislación ha permitido que las COACS se trasladen a otros territorios a competir con las mismas COACS y en cierta manera obligarlas a ser competitivas que según la lógica ortodoxa así es como deben funcionar las empresas pervirtiendo su objeto social. Unos son peces, otros son tiburones y el más grande es el que sobrevive. Para el caso de apertura de ventanillas de extensión de servicios, oficinas temporales y puntos móviles es más sencillo, deben cumplir con los requisitos de apertura de oficinas y lo harán por cuenta propia sin necesidad de la autorización de la SEPS. No cabe duda que las regulaciones para las COACS se han acentuado en otros campos como la normativa emitida por la SEPS en el año 2022 sobre controles para la administración del riesgo ambiental y social. Lo cual implica contar con una política de administración del riesgo ambiental y social; así como normas ambientales nacionales y estándares internacionales y las metodologías para aplicar en las actividades económica financiadas por la COAC. La implementación del Sistema de Riesgos Ambientales y Sociales (SARAS)

debe cumplir ciertos requisitos mínimos, entre ellos excluir el financiamiento de actividades que no cumplan con la política del sistema, contar con personal capacitado y la asignación de recursos para invertir en infraestructura, metodología y personal que conozca y aplique la normativa en la COAC sobre dichas temáticas (SEPS, 2022, art. 5, 6).

El SARAS debe ser implementado por todas las COACS del segmento 1 y 2 en el plazo de 9 meses; segmento 3 en 12 meses; segmento 4 y 5 en 24 meses; en enero del 2023 deben presentar un cronograma para el cumplimiento de la norma (SEPS, 2022). Esta normativa causa malestar en las instituciones financieras del sector popular y solidario, posiblemente las más grandes tengan los recursos para hacerlo, pero las más pequeñas entrarán en aprietos.

A) *Supervisión COACS base legal*

Las COAC son reconocidas con personería jurídica al cumplir determinados requisitos, su cumplimiento constituye la supervisión. Las leyes y normativas que rigen en cada país son los garantistas de derechos; sin embargo, se ha observado diferentes actitudes de los estados, hacia las cooperativas de acuerdo con sus respectivos regímenes políticos, yendo desde una posición indiferente hasta un marcado intervencionismo (Cracogna, 2003), por lo que el alcance de la supervisión y su intensidad varían. Las funciones de supervisión han dirigido sus esfuerzos al progreso económico y social, considerando a las cooperativas como agentes de desarrollo; por lo que se ven obligadas a cumplir con las leyes y regulaciones de cada país y presentar información clara, transparente y confiable. En América Latina se pueden reconocer tres grupos de supervisión y base legal que regula las Cooperativas de Ahorro y Crédito. De acuerdo con la Tabla 3, Bases legales para la supervisión COAC, se permite conocer que en 19 países de América Latina las bases legales para supervisión y regulación de las cooperativas de ahorro y crédito varían. En el grupo 1 los países no son sujetos de fiscalización por parte de una Superintendencia Bancaria, Superintendencia Financiera o un Banco Central y sólo existen disposiciones generales establecidas en las leyes cooperativas; En el grupo 2 las Cooperativas de Ahorro y Crédito son reguladas básicamente en la ley bancaria, aun con la existencia de leyes cooperativas que pasan a segundo plano, mientras que en el grupo 3 se evidencia una mayor rigurosidad puesto que en estos países a más de las leyes cooperativas, agregan leyes o decretos especiales para Cooperativas de Ahorro y Crédito y mantienen un estrecho vínculo con la Superintendencia de Bancos.

Tabla 3
Bases legales para la supervisión COAC

Grupos	Países Latinoamérica	Regulados por SB/SF O BC	Leyes Cooperativas	Leyes o decretos especiales para las COAC
1	Guatemala Nicaragua Panamá Republica Dominicana Venezuela	No	Sí	No
2	Argentina Bolivia Perú Uruguay	Sí	Sí	No
3	Brasil Bolivia Colombia Costa Rica Chile Ecuador El Salvador Honduras México Paraguay	Sí	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de Arzbach & Durán, 2021.

El régimen político de cada país es evidente, en los distintos organismos de supervisión. Su marcada injerencia ha sido motivo de permanente preocupación teórica y práctica, por la superposición de funciones, falta de coordinación y unidad de criterio en sus actividades. El interés por proteger los capitales de los depositantes, ha ocasionado que cada vez se creen más leyes, reglamentos y poco a poco se pierda la esencia del cooperativismo. La necesidad de incrementar esfuerzos y crear sistemas financieros latinoamericanos sanos, sólidos, solventes y sobre todo confiables han encaminado a las COAC a creer en un falso el «sello de confianza de la Superintendencia» (Arzbach, 2021). Encontrando que en algunos países de América Latina se muestra una amplia convergencia hacia la banca tradicional; en otros conservan su carácter especial.

B) *Adquisición de derechos por las COACS*

Las limitaciones impuestas hacia las COAC que no son reguladas por la Superintendencia de Bancos no permiten una equiparación en el Sistema Financiero, por lo que podrían ser interpretadas como una discriminación y una violación del principio de competencia en iguales condiciones. La regulación de la Superintendencia de Bancos genera una engañosa confianza a los socios de las COAC desde el punto de vista de personalidad jurídica con ello además las COAC enfrentan restricciones fuertes y casi inalcanzables. El proceso de inclusión al mercado financiero regulado tiende a ser exigente. Esta regulación se convierte en el único camino para adquirir derechos frente a bancos centrales tales como: ofertar cuentas corrientes, emisión de tarjetas de crédito, operaciones de mercado abierto, acceso a facilidades de refinanciamiento, entre otras. Esta regulación genera obligaciones con el fin de igualar condiciones de competencia dentro del mercado financiero, aportan confianza, estabilidad, creación de nuevos productos financieros, soluciones externas y oportunidad de crecimiento. Sin embargo, la supervisión no es garante de sistemas financieros, sanos y estables, recordemos las crisis bancarias vividas en América Latina en los años 80 y 90, en donde muchos bancos quebraron, por el descuido de los organismos de control que los regulaban. Las COAC se ven fortalecidas con esta crisis financiera sienten una alternativa para los cuenta ahorristas, produciendo la apertura sin control de una gran cantidad de cooperativas.

C) *Sobre la fiscalización de las COACS*

Las funciones atribuidas por ley o por reglamento a los entes de fiscalización son generalmente amplias, permitiéndoles realizar inspecciones; exigir la exhibición de libros y registros; requerir información; asistir a las asambleas o convocarlas; vigilar la liquidación; impedir el uso indebido del nombre «cooperativa» y, en general, velar por el cumplimiento de la legislación cooperativa y sus reglamentos (Cracogna, 2003). Una regulación y supervisión efectiva de COAC comienza con una adecuada base legal (Arzbach, 2021). Los institutos de cooperativas son los llamados a velar por el cumplimiento de leyes de índole general, aunque se observa cierta tendencia hacia una supervisión especializada. Para lograr una buena supervisión a través de un organismo diferente, se requiere de una clara separación de funciones con carácter técnico no político. La intervención del Estado en la estruc-

tura financiera de las COAC a disminuido el círculo de autorregulación. El tamaño y la dispersión geográfica de las COAC puede constituir un reto presupuestario. El frecuente «rechazo» de las Superintendencia de Bancos por parte de muchas COAC se debe al hecho de que pocos supervisores diferencian el control de COAC adecuadamente al interior de la institución, sino que «reparten» cooperativas entre los diferentes grupos (equipos) de supervisores bancarios. Tampoco diferencian normativas, debido a que las COAC se ven como algo «diferente» de la banca tradicional, lo cual amerita un tratamiento diferenciado. El respeto de la autonomía de las cooperativas no implica la desaparición o eliminación total de su supervisión por parte del Estado.

D) *Sobre la liquidación de las COACS*

El cuadro normativo con el que operan las COAC, pretende ser la garantía del cumplimiento de leyes y reglamentos que las regulan; asegurar la consistencia de su patrimonio colectivo, mejorar sus niveles de gestión, normalizar su administración y, o verificar el mantenimiento de la identidad del sector (Müller, 2006). En base a la información de la (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2022), en el Ecuador existen 88 Cooperativas de Ahorro y Crédito en liquidación. La génesis de estos procesos, recae en la supervisión bancaria, así como es la escasez de procedimientos estándares, mismos que son relativamente nuevos y se basan únicamente en el empirismo de sus gestores. La supervisión transfronteriza ha ocasionado que la región sierra concentre el 85% de COAC en liquidación, la mayoría de estas entidades pertenecen al segmento 5 es decir cuyos activos son menores al millón de dólares.

Los procesos de liquidación deberían ser entendidos como elemento para fomento y fortalecimiento del sistema financiero nacional (Cardoso, 2019); más sin embargo la extinción de estas COAC arrastra con ello la pérdida de recursos físicos, financieros, humanos, mercadológicos y administrativos. La otra cara de la extinción se refleja en cifras de desempleo, incremento de las brechas de pobreza, desigualdad y la exclusión social. Para Müller, (2006) la supervisión ejercida por las autoridades bancarias no es eficiente y de ningún modo garantiza sus resultados. En los últimos años los procesos de liquidación han ocasionado que la participación de las organizaciones del sector financiero popular y solidario reduzca su participación en el mercado, pese al incremento de activos y captación de socios en estas instituciones. El principal objetivo que tienen los liquidadores es dar por terminado las operaciones de la Cooperativa, hacer efectivo los activos de la Institución mediante

la venta o enajenación de bienes, de tal forma que el activo neto sea distribuido de forma justa entre los acreedores conforme a la ley. El origen de liquidación en el Ecuador recae en temas internos de las organizaciones representado por el 91.35%, el porcentaje evidencia, que aplicar los mismos criterios y mecanismos de supervisión de entidades bancarias hacia cooperativas no es lógico, por su naturaleza distinta. En la esencia de las COAC se fomentan actos de cooperativismo mas no actos mercantiles, por lo que para sus criterios de evaluación se debería considerar el cumplimiento de los principios cooperativos.

Las COAC fortalecen el desarrollo local y la inclusión social, así como el incremento de la identidad y la participación de personas en los procesos de producción y distribución siendo la mayor democracia en la economía (García & Fernández, 1999). Por tal motivo la extinción de las COAC debería ser la última opción o utilizarla de manera extrema cuando se violen los derechos de los socios. Desde las finanzas solidarias la supervisión actuarial para apoyar el crecimiento de las organizaciones y velar por su permanencia en los mercados. Bajo la lógica de los principios de la EPS, la normativa debería precautelar y garantizar la subsistencia de la estructura financiera. El impacto socio económico de la liquidación de las COAC, recae en la población ecuatoriana, reflejada en el desempleo, pobreza, falta de oportunidades y en una amplia brecha de desigualdades. Las limitantes para la aplicación de una normativa integral con principios económicos sociales y solidarios, recaen en las perspectivas diferentes manejada por los gobiernos y los actores de la EPS. Para ello es fundamental tener presente que las organizaciones populares de ahorro y crédito son organizaciones de personas y no de capital (Cardoso, 2019). A pesar de todo existe la necesidad de la implantación de políticas que garanticen las buenas prácticas cooperativas, con un enfoque humano pues de ellos dependen la calidad o el fracaso de este sector.

5. Conclusiones

La supervisión de las COACS debe enfocarse en fortalecer el sector cooperativo brindando solidez y confianza a sus depositantes, sin embargo, en la actualidad se ha convertido en un limitante puesto que de su cumplimiento depende la adquisición de derechos financieros. El ineficiente y redundante control de instituciones como la Superintendencia de Bancos conlleva a la pérdida de la estructura de economía social y solidaria siendo cuestionable este parámetro al tomar al depositante como consumidor al imponer una cuota mínima a cumplir travistiendo

su objeto social. Con ello se evidencia la involución de los procesos de control al no incorporar de manera endógena los principios de la economía social y solidaria en las disposiciones de la Superintendencia de Bancos. El temor a la supervisión se presenta de manera anacrónico ya que debería ser entendido como un mecanismo de apoyo que garantice el fortalecimiento de finanzas sólidas, sanas y confiables y no como un factor de competitividad despiadada que acabe con la eliminación de las propias COACS al imponer obligaciones que deberían ser accesorias como la gestión ambiental permanente en cada oficina, que más allá de ser necesaria, se impone un alto coste su despliegue repercutiéndolo a los propios cooperativistas que ya cumplen de sobra con todo tipo de legislación ambiental en el país.

En Ecuador las COACS cada vez más se asemejan a la banca tradicional. Se enfrentan a procesos de liquidación forzosa además de generar un consustancial aumento de desempleo debido a la competencia desleal existente entre ellas y contra la banca tratando ilógicamente de competir con sus mismas armas. Su debilitamiento deliberado desde el poder ejecutivo produce crecimiento de las brechas de pobreza, aumento de desigualdad y exclusión social además de limitar el acceso de oportunidades a las particularidades más alejadas de la rentabilidad. La competencia despiadada entre dos sistemas que debería coexistir como son la banca tradicional y las COACS produce una normalización de la oferta de servicios financieros en algunas localidades, deficiente estructura y débiles conocimientos de la EPS además de las lógicas falencias internas y conflictos de intereses entre cooperativas. De ahí la necesidad de implementar herramientas y normativas que diferencien los procesos de supervisión con la finalidad de garantizar la permanencia del sector cooperativo en el mercado financiero. Una supervisión adecuada es la base para la construcción de un sistema económico social y solidario el mismo que debe interiorizar que las COACS las integran seres humanos, es decir, el principal fin de la economía social y por ningún motivo deben ser consideradas como generadores de capital, cuotas para el cumplimiento de montos, activos o requisitos.

6. Referencias

- ALBAN, G. P. G., Arguello, A. E. V., & Molina, N. E. C. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *Recimundo*, 4(3), 163-173.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. (2012). Datos y cifras. Obtenido de <https://www.ica.coop/es/cooperativas/datos-y-cifras>

- ARZBACH, M. (2021). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina*. Cooperación Alemana de Cooperativas, Sao Pablo, Brasil., 10-49.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, (2022). Todo lo que no sabías sobre las cooperativas en Ecuador. <https://www.bce.fin.ec/index.php/educacion-financiera/articulos/item/1484-todo-lo-que-no-sabias-sobre-las-cooperativas-en-ecuador>
- BENITO GIL, V. J. (2017). Las Políticas Públicas de Educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- BIERECKI, D. 2020. «Legal Status and Development Trends of Credit Unions in Polish Law and Its Compliance with the WOCCU Standards and the International Cooperative Principles». *International Association of Cooperative Law Journal*, no. 56 (April), 19-45. <https://doi.org/10.18543/baidc-56-2020pp19-45>.
- DEL BRÍO, J. Á., & JUNQUERA, B. (2003). A review of the literature on environmental innovation management in SMEs: implications for public policies. *Technovation*, 23(12), 939-948.
- CICOPA. (2014). Cooperativas y empleo: un informe mundial. Bruselas: CICOPA & Grupo Desjardins. Obtenido de http://www.cicopa.coop/cicopa_old/IMG/pdf/cooperativas_y_empleo_cicopa_es__web_1_pagina.pdf
- CÓDIGO ÓRGANICO MONETARIO Y FINANCIERO [COMYF], (2014). Registro Oficial Suplemento 332 de 12-sep.-2014. Obtenido de <http://www.pge.gob.ec/documents/Transparencia/antilavado/REGISTROOFICIAL332.pdf>
- CONAFIPS. (2012). *Economía y Finanzas Populares y Solidarias*. Quito: Gobierno de Ecuador.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2008). *Constitución de la República*. Quito: Gobierno de Ecuador. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-06/CONSTITUCION%202008.pdf>
- CARDOSO, G. (2019). «La economía popular y solidaria en Ecuador: fusión y liquidación de las cooperativas. Estudios de gestión» – *Revista internacional de Administración*, 190-202.
- CRACOGNA, D. (2003). «La supervisión de las cooperativas en América Latina». *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 245-263.
- CRUZ LÁZARO, L.M. y PÉREZ SOSA, F.A. 2020. «Evaluación de la estructura de capital de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 136, n.º noviembre: e71858. <https://doi.org/10.5209/reve.71858>
- CRUZ LÁZARO, L.M. y PÉREZ SOSA, F.A. 2020. «Análisis del impacto de las reformas financieras de 2014 en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de México». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 135, n.º mayo: e69190. <https://doi.org/10.5209/reve.69190>
- DA ROS, G. (2007). «Economía Solidaria: aspectos teóricos y experiencias». *Unircoop*. V. 5, N.º 1, 9-19.
- DACHEUX, E. y GOUJON, D. (2011): *Principes d' économie solidarie*, Paris: Ellipses.

- DORIO, I., SABARIEGO, M., & MASSOT, M. (2009). «Características generales de la metodología cualitativa». En R. Bisquerra, *Metodología de la investigación* (págs. 275-292). Madrid: La Muralla.
- ECHAVARRÍA, J. D. L., GÓMEZ, C. A. R., ARISTAZÁBAL, M. U. Z., & VANEGAS, J. O. (2010). «El método analítico como método natural». *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 25(1), 1-27
- ELESPECTADOR. (2022). La preocupación de congresistas estadounidenses por procesos contra Rodolfo Hernández. Obtenido de <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/congreso-de-estados-unidos-muestra-preocupacion-por-procesos-contra-rodolfo-hernandez/>
- FIORDELISI F. Y MARE D. S. (2014) «Competition and financial stability in European cooperative banks». *Journal of International Money and Finance*, N.º 45, pp. 1-16.
- FRANCISCO, P., & BERGOGLIO, J. (2015). Carta Encíclica Laudato Si': sobre el cuidado de la casa común. Vaticano. Obtenido de http://w2.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf
- GARCIA, C., & FERNÁNDEZ, G. (1999). «Cooperativismo y Desarrollo Local». *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos*, 33-46.
- GLEDHILL, J. (2017). «Corruption as the Mirror of the State in Latin America». In *Between morality and the law* (pp. 163-188). Routledge.
- ICIJ, (2021). The power players. Obtenido de <https://projects.icij.org/investigations/pandora-papers/power-players/en/player/guillermo-lasso>
- HESSE H. and CIHA'K M. (2007) «Cooperative banks and financial stability», *IMF Working Paper No. 07/02*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. (2022). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2021. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Diciembre-2021/202112_Boletin_pobreza.pdf
- JIMÉNEZ, J. (2016). Avances y Desafíos de la Economía Social y Solidaria en el Ecuador. *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*.
- JOKISCH, B. (2001). Desde Nueva York a Madrid. *Ecuador Debate*, n.º 54, pp. 59-79.
- KOWII, A. (2014). El Sumak Kawsay. En A. Hidalgo, A. Guillen, & N. Deleg, *Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano* (pág. 168). Cuenca: CIM
- LEY DE COOPERATIVAS. (2001). Ley de cooperativas, codificación. Registro oficial 400 de 29 de agosto del 2001. Obtenido de https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_COOPERATIVAS.pdf
- LEY ORGÁNICA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA. (2011) codificación. Registro Oficial 444 de 10-may.-2011. Obtenido de <http://apps.ieps.gob.ec/Generador/archivos/2015/2/2/LOEPS.pdf>
- LEY ORGÁNICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL. (2021). Obtenido de <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-desarrollo-economico-sostenibilidad-fiscal-pandemia-covid-19>

- LIU H., MOLYNEUX P. y WILSON J. O. S. (2012) «Competition and stability in European banking: a regional analysis». *Manchester School*, N.º 81, pp. 176-201.
- LUQUE, A. (2018). «Exploración de la corrupción textil transnacional: ¿Excepcionalidad o norma sistémica?» *Revista Empresa y Humanismo*, vol. XXI, N.º 2, pp. 123-184. DOI: <https://doi.org/10.15581/015.XXI.2.123-184>.
- LUQUE, A, & PEÑAHERRERA, J. (2021). «Cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador: el desafío de ser cooperativas». *REVECO: revista de estudios cooperativos*, (138), 76-92. <https://dx.doi.org/10.5209/REVE.73870>.
- LUQUE, A; BENGOTXEA, A, & ORDÓÑEZ, J. L. (2021). «The Social and Solidarity Economics, Public Policies, and Non-Monetary Economic Practices: The Case of Associative Firms in Loja, Ecuador» in book *Handbook of Research on Emerging Business Models and the New World Economic Order*. Edited by Jose Manuel Saiz-Alvarez, IGI Global, 2022, pp. 242-266. IGI-Global. Doi: 10.4018/978-1-7998-7689-2.ch012
- LUQUE, A. (2022). Analysis of the concept of informal economy through 102 definitions: legality or necessity. *Open Research Europe* 2022, 1(134). Doi: /10.12688/openreseurope.13990.2
- LUQUE, A., GUAMÁN, L. K., & POPESCU, C. R. (2022). «Market Economy and Good Living: Obstacles to Its Achievement in Orellana, Ecuador». In C. Popescu (Ed.), *Frameworks for Sustainable Development Goals to Manage Economic, Social, and Environmental Shocks and Disasters* (pp. 35-56). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-6684-6750-3.ch003>
- MIÑO, W. (2013). Historia del Cooperativismo en el Ecuador: Serie Historia de la Política Económica del Ecuador. Quito: Gobierno de Ecuador. Quito: Ministerio Coordinador de Política Económica.
- MONZÓN J.L. (2013). «Empresas sociales y economía social: perímetro y propuestas metodológicas para la medición de su impacto socioeconómico en la U.E». *Revista de Economía Mundial*, 35, 21-45.
- MORALES NORIEGA, A. M. (2018). «El sistema cooperativo de ahorro y crédito del Ecuador a través de la historia». *Observatorio de la economía Latinoamericana*, (julio). ISSN: 1696-8352.
- MÜLLER, A. (2006). «El control público de las Cooperativas de Ahorro y Crédito». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 40, 79-96. DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc-40-2006pp79-96>
- NARANJO, C. (2016). *La economía Popular y solidaria en la legislación ecuatoriana*. Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria: Economía Solidaria Historias y prácticas de su fortalecimiento. Quito: Publiasesores.
- OLEAS, J. (2016). *La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional*. Serie de Estudios sobre Economía Popular y Solidaria: Economía Solidaria Historias y prácticas de su fortalecimiento, pp. 51-81.
- PIANOVI, M. (2012). «Análisis Comparado de Experiencias de Economía Social y Solidaria en Tres Países del Mercosur: El caso de Argentina, Brasil y Paraguay». *La Saeta Universitaria*, 1(1), 62-78.
- RAMOS, F. S. (2012). «La Cosmovisión Quichua en Ecuador: Una Perspectiva para la Economía Solidaria del Buen Vivir». *Cuadernos Americanos*. México, (43), 39-51.

- RHOADES, S. A. (1993) «The herfindahl-hirschman index». *Fed. Res. Bull.*, N.º 79, p. 188. Obtenido de <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fedred79&div=37&id=&page=>.
- RODRÍGUEZ, D. & VALLDEORIOLA, J. (2007). Metodología de la investigación. Universitat Oberta de Catalunya
- ROSE-ACKERMAN, S. (2008). Corruption and government. *International peacekeeping*, 15(3), 328-343.
- SÁNCHEZ BARRILAO, J. (2004) «Sobre la constitución normativa y la globalización», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, N.º 7, pp. 241-261.
- SENPLADES. (13 de Julio de 2017). www.senplades.gob.es. Obtenido de www.senplades.gob.ec: <http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/#>
- SOUZA, L.R. de, y PAMPLONA, D.A.. 2022. «Primeiras reflexões sobre a difusão dos princípios orientadores da ONU para empresas e direitos humanos pela Aliança Cooperativa Internacional». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 61 (diciembre), 147-65. <https://doi.org/10.18543/baidc.2455>.
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA POPULAR Y SOLIDARIA. (24 DE 07 DE 2022). Información de entidades en liquidación del sector financiero. Obtenido de <https://www.seps.gob.ec/informacion-de-entidades-en-liquidacion-del-sector-financiero>
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA [SEPS], (24 de junio de 2021). Resolución No. SEPS-IGT-IGS-INSESF-INR-INGINT-INSEPS-IGJ-2021-0368. Norma de control para la apertura, traslado y cierre de oficinas de las cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, cajas centrales y corporación nacional de finanzas populares y solidarias. Obtenido de <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/RESOLUCION-No-SEPS-IGT-IGS-INSESF-INR-INGINT-INSEPS-IGJ-2021-0368.pdf>
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA [SEPS], (09 de mayo de 2022). Resolución N° SEPS-IGT-IGJ-INFMR-INR-INGINT-2022-003. Norma de control para la administración del riesgo ambiental y social en las cooperativas de ahorro y crédito y asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda.
- STRATFORD, B. (2020). «The threat of rent extraction in a resource-constrained future». *Ecological economics*, 169, 106524.
- TAUSSIG, M. (1997). *The magic of the state*. New York: Routledge.
- VELECELA, P. (2017). «Finanzas personales: la influencia de la edad en la toma de decisiones financieras». *Killkana Social*, 1(3), 81-88.
- ZAFFARONI, E. R. (2022). El colonialismo financiero de la región. Obtenido de <https://go.ivoox.com/rf/89473992>

7. Anexos

Anexo 1: Cooperativas de Ahorro y Crédito - Segmento 1

Entidades	Activos (05/2022)		Índice Herfindahl Hirschman
	Millones de dólares	Porcentaje	
Juventud Ecuatoriana Progresista Limitada	2.976.331.132	16,410	269,288100
Policía Nacional Limitada	1.457.050.031	8,040	64,641600
Jardín Azuayo Limitada	1.348.941.080	7,440	55,353600
Alianza del Valle Limitada	1.158.790.600	6,390	40,832100
Cooprogreso Limitada	1.076.436.474	5,940	35,283600
29 de Octubre Ltda.	820.077.910	4,520	20,430400
Oscus Limitada	603.020.676	3,330	11,088900
San Francisco Ltda.	576.047.941	3,180	10,112400
Andalucía Limitada	532.710.772	2,940	8,643600
De la Pequeña Empresa de Cotopaxi Limitada	484.332.941	2,670	7,128900
Mushuc Runa Ltda.	472.781.693	2,610	6,812100
Riobamba Ltda.	425.557.859	2,350	5,522500
De la Pequeña Empresa Biblián Limitada	400.970.448	2,210	4,884100
23 De Julio Limitada	396.379.923	2,190	4,796100
Atuntaqui Limitada	393.570.979	2,170	4,708900
Fernando Daquilema Limitada	393.092.330	2,170	4,708900
Vicentina Manuel Esteban Godoy Ortega Limitada	383.598.887	2,120	4,494400
Chibuleo Limitada	346.267.473	1,910	3,648100
Pablo Muñoz Vega Limitada	340.374.298	1,880	3,534400
Tulcán Limitada	330.583.352	1,820	3,312400
El Sagrario Ltda.	265.385.123	1,460	2,131600
Ambato Ltda.	249.321.008	1,370	1,876900
De La Pequeña Empresa de Pastaza Limitada	237.263.967	1,310	1,716100
San José Limitada	225.199.166	1,240	1,537600
Cámara de Comercio de Ambato Ltda.	220.426.032	1,220	1,488400
De los Servidores Públicos Del Ministerio de Educación y Cultura	214.988.014	1,190	1,416100
Pilahuin Tío Limitada	212.992.363	1,170	1,368900
Kullki Wasi Ltda.	209.342.572	1,150	1,322500
Crea Limitada	199.872.104	1,100	1,210000
Erco Limitada	196.160.778	1,080	1,166400

Entidades	Activos (05/2022)		Índice Herfindahl Hirschman
	Millones de dólares	Porcentaje	
Santa Rosa Limitada	187.506.379	0,010	0,000100
Once De Junio Ltda.	142.555.137	0,008	0
Comercio Ltda.	117.553.428	0,006	0,000064
La Merced Limitada	116.885.473	0,006	0,000036
15 de Abril Ltda.	110.118.795	0,006	0,000036
Padre Julián Lorente Ltda.	108.337.157	0,006	0,000036
Alfonso Jaramillo León Caja	106.433.828	0,006	0,000036
Chone Ltda.	95.779.024	0,005	0,000036
Total, Segmento I	18.133.037.145	100,000	584,460000

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de EPS (SEPS, 2022).

Anexo 2: Bancos Privados de Ecuador

Entidades	Activos (05/2022)		Índice Herfindahl Hirschman
	Millones de dólares	Porcentaje	
BP Pichincha	13.838.004.583,00	26,24	688,538
BP Pacifico	7.062.068.128,00	13,39	179,292
BP Produbanco	6.315.196.015,00	11,98	143,520
BP Guayaquil	6.535.646.597,00	12,39	153,512
BP Internacional	4.457.062.104,00	8,45	71,403
BP Bolivariano	4.483.221.920,00	8,50	72,250
BP Diners	2.266.540.473,00	4,30	18,490
BP Austro	2.451.073.182,00	4,65	21,623
BP General Rumiñahui	1.021.516.869,00	1,94	3,764
BP Solidario	816.351.560,00	1,55	2,403
BP Machala	984.303.667,00	1,87	3,497
BP Loja	720.887.922,00	1,37	1,877
BP Procredit	586.927.827,00	1,11	1,232
BP Amazonas	286.042.019,00	0,54	0,292
BP Coopnacional	209.108.851,00	0,40	0,160
BP Bancodesarrollo	240.339.978,00	0,46	0,212
BP D-Miro S.A.	110.068.370,00	0,21	0,044
BP Finca	82.615.523,00	0,16	0,026
BP Visionfund Ecuador	95.210.056,00	0,18	0,032

Entidades	Activos (05/2022)		Índice Herfindahl Hirschman
	Millones de dólares	Porcentaje	
BP Comercial de Manabí	61.238.906,00	0,12	0,014
BP Litoral	40.016.741,00	0,08	0,006
BP Delbank	32.105.896,00	0,06	0,004
BP Capital	38.779.119,00	0,07	0,005
TOTAL BANCOS PRIVADOS	52.734.326.306,00	100,00	1362,194

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Superintendencia de Bancos (SB, 2022).

Las cooperativas indígenas: entre los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas y su plan de vida

(Indigenous cooperatives: between the rights to autonomy and self-determination of indigenous peoples and their life plan)

Iván Vargas-Chaves¹
Universidad Militar Nueva Granada (Colombia)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.2527>

Recibido: 12.07.2022

Aceptado: 16.05.2023

Fecha de publicación en línea: julio 2023

Sumario: I. Introducción. II. El cooperativismo y su esencia. III. La autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas en las formas asociativas. IV. Redimensionando las cooperativas indígenas. V. El «Plan de vida» como parte de las cooperativas indígenas: un reto para el Derecho cooperativo. VI. Perspectivas del debate. VII. Conclusiones. VIII. Referencias bibliográficas.

Summary: I. Introduction. II. Cooperativism and its essence. III. The autonomy and self-determination of indigenous peoples in associative forms. IV. Resizing indigenous cooperatives. V. The “Life Plan” as part of indigenous cooperatives: a challenge for cooperative law. VI. Discussion: perspectives. VII. Conclusions. VIII. Bibliographic references.

Resumen: Este artículo tiene por objetivo estudiar las cooperativas indígenas como un modelo asociativo *sui generis* que comparte algunos rasgos con los modelos asociativos propios del cooperativismo moderno; planteando, además, un gran reto para el Derecho cooperativo, en tanto que existen tensiones entre ambas formas de concebir la cooperación, y que generan un escenario óptimo de debate. La metodología utilizada es de corte cualitativo mediante un análisis documental de la información recopilada en distintas fuentes. En el marco de un diseño exploratorio-descriptivo, se analizó la normatividad sobre cooperativas y derecho de pueblos indígenas, además de varios casos de estudio. Como resultados, se presentan los puntos de contacto

¹ Doctor en Derecho; Doctor en Derecho Supranacional e Interno. Profesor y jefe del Área de Derecho Privado de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá, Colombia). Contacto: ivan.vargas@unimilitar.edu.co; ivargas@outlook.com; ORCID: 0000-0001-6597-2335

y las tensiones entre estas dos formas de ver la cooperación en pro de un desarrollo social y económico; exponiendo así un conjunto de reflexiones que sitúan al Derecho cooperativo como aquella rama que puede llegar a articular las cooperativas indígenas a los postulados del cooperativismo moderno.

Palabras clave: Cooperativas indígenas, Cooperativismo, Derechos de los pueblos indígenas, Autonomía, Libre determinación.

Abstract: The paper aims to study indigenous cooperatives as a “sui generis” associative model that shares some features with modern cooperative associative models. This context proposes to cooperative law a challenge to analyze the tensions between these ways of understanding cooperation. The author used a qualitative methodology through a documentary analysis of the information that he collected from different sources. The article analyzes the regulations on cooperatives and the rights of indigenous peoples, in addition to several case studies, through an exploratory-descriptive design. As results, the author presents the points of contact and the tensions between indigenous cooperatives and associative forms of modern cooperativism, as well as some reflections on cooperative law as a discipline that can articulate these two scenarios.

Keywords: Indigenous cooperatives, Cooperativism, Rights of indigenous peoples, Autonomy, Self determination.

I. Introducción

De acuerdo con Arnáez Arce (2018), la principal ventaja de los modelos asociativos u organizaciones del tercer sector —especialmente las cooperativas— es la economía de proximidad, la cual resulta del vínculo entre el territorio y la comunidad, en pro de la generación de modelos productivos y la distribución de ganancias. Esto les permite desmarcarse de las sociedades mercantiles con vocación capitalista, en donde el arraigo social, la idiosincrasia participativa y la fuerza endógena de los miembros, pasan a un segundo plano. Además, las cooperativas cuentan con la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios, generar empleos estables y conformar alternativas sólidas para un desarrollo local sostenible.

Al hablar de los sistemas de cooperación de los pueblos indígenas, se destaca el papel importante que han tenido en el mejoramiento de sus condiciones de vida, generando procesos inclusión favorables (Lau-nio & Sotelo, 2021). Uno de estos sistemas, materializado en las cooperativas indígenas, responde a la necesidad de mitigar los impactos de la globalización y el modelo económico liberal regente en muchos países donde habitan.

Las cooperativas indígenas comparten algunos rasgos con los modelos asociativos en el cooperativismo moderno. Por ejemplo, el contexto socioeconómico en ambos casos trasciende de la apropiación individual a una distribución colectiva de las ganancias, generando o fortaleciendo lazos sociales (Burke, 2010) y, al mismo tiempo, articulando relaciones de intercambio equitativas basadas en la cooperación, la reciprocidad y el mutualismo (Martínez Valle, 2016).

De acuerdo con Vargas-Chaves *et al.* (2020) este modelo, tal como se ha visto en el caso de las cooperativas rurales con los campesinos, no sólo fortalece el tejido social, sino además promueve un mejoramiento de las condiciones de vida de estos grupos de especial protección.

Pese a ello, las cooperativas indígenas como formas asociativas *sui generis*, que se sustentan en la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas —con condiciones sociales, económicas y culturales propias—, no necesariamente se terminan acoplando a los postulados del cooperativismo moderno; postulados que luego de casi 180 de años de haberse formulado, se mantienen como la esencia de un movimiento que ha transformado los modelos asociativos, en una de las mayores fuerzas sociales y económicas en el mundo.

Este artículo, que es producto resultado del ejercicio académico del autor como profesor de la Universidad Militar Nueva Granada, se enfoca en estudiar las cooperativas indígenas como un modelo asociativo *sui gene-*

ris que comparte algunos rasgos de los modelos planteados con el cooperativismo moderno, pero que también le plantea al Derecho cooperativo un gran reto; pues, en aquellos aspectos donde no existen puntos de contacto con las cooperativas modernas, se genera un escenario óptimo de debate. Ello, en aras de articular la experiencia de los modelos asociativos de las organizaciones cooperativas a esos modelos *sui generis* de estos pueblos, basados en su autonomía, libre determinación y «Plan de Vida».

Para lograr este objetivo, el documento se divide en varios apartados. En primer y segundo lugar, se exponen las bases del cooperativismo moderno a partir de sus valores y bases teóricas, y el sustento normativo y social de la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. En tercer lugar, se aborda el concepto, alcance y algunos casos de estudio de cooperativas indígenas, haciendo un especial énfasis en las experiencias de las de algunos países de América Latina. En cuarto lugar, se esbozan las bases sociales, culturales, políticas y económicas que caracterizan los 'planes de vida' de estos pueblos, con el fin de articular el debate. Finalmente, se plantea el reto que supone para el derecho cooperativo articular estas realidades propias al cooperativismo moderno.

Se utilizó una metodología de corte cualitativo, a través del análisis documental de la información recopilada en bases de datos especializadas como Scopus o Web of Science, entre otras. En el marco de un diseño exploratorio-descriptivo, se analizaron, de un lado, las normas de derecho internacional sobre cooperativas y pueblos indígenas, y de derecho interno de algunos países latinoamericanos; y del otro lado, se abordaron varios casos de estudio de cooperativas indígenas y de modelos asociativos de cooperación indígena.

La obtención de la información fue esencial pues, a partir de la misma, se procedió su análisis crítico y propositivo de todos los elementos que se caracterizaron en un debate de gran complejidad en este ámbito de estudio. Al final, como resultados, se presentan los puntos de contacto y las tensiones entre estas dos formas de ver la cooperación en pro de un desarrollo social y económico; a la par que se exponen un conjunto de reflexiones que sitúan al Derecho cooperativo como aquella rama que puede llegar a articular las cooperativas indígenas a los postulados del cooperativismo moderno.

II. El cooperativismo y su esencia

Luego de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a inicios de la década de los noventa, el cooperativismo se enfocó

como vía de socialización socialista de la producción mercantil a pequeña y mediana escala; especialmente la producción campesina que se constituyó en una economía subordinada al Estado. En este sentido, de acuerdo con Alemán & Figueroa (2006) y Cracogna (2015), el modelo cooperativo logró impactar positivamente en la vida rural de los países del antiguo bloque soviético, al proponer la cooperación como un tipo de economía particular con esencia propia, a través de la apropiación colectiva de los medios de producción, y, con la participación de todos los asociados, tanto en los resultados de su trabajo y en la toma de decisiones, como en la repartición de los beneficios.

Este, es uno de tantos casos de éxito del modelo cooperativo que se encuentran en todo el mundo y en la historia reciente. No en vano las cooperativas como organizaciones voluntarias, se encuentran abiertas a todos aquellos que deseen acceder a un modelo justo y equitativo, sin discriminación alguna por razones ideológicas, sociales, políticas e incluso religiosas. Las cooperativas incluyen en su filosofía la autonomía e independencia necesarias para que sus miembros puedan autorregularse (Nicoli & Paltrinieri, 2019), además, si se celebran acuerdos con otras instancias, de naturaleza pública o privada, lo hacen asegurando el control democrático, manteniendo su autonomía cooperativa (Papadimitropoulos, 2021).

En cuanto a la participación económica, el cooperativismo busca que los integrantes puedan contribuir a la cooperativa de forma equitativa y controlarla de forma democráticamente (Montolío, 2011). Además, se busca que estos cuenten con espacios de formación, y cuenten con espacios de bienestar, desarrollo personal y ocupacional, además de integrarse con los *stakeholders* en pro de un desarrollo conjunto y sostenible. En suma, la esencia del cooperativismo yace en el fortalecimiento del tejido social a través estructuras basadas en un modelo solidario que impacta en el desarrollo social y económico, tanto de una comunidad como de una nación.

Este modelo solidario, siguiendo a Gadea Soler (2006), implica que el cooperativismo impulse más que asociaciones de socios; es también un escenario de colectividad donde los integrantes asumen la responsabilidad de garantizar que en su organización exista un trato justo y equitativo. Esta es la razón de ser de las cooperativas, pues, sin importar sus diferentes fines y sus diferentes contextos, lo que se busca a través de la solidaridad como norte, es la misma causa y consecuencia de la ayuda mutua y de la autoayuda, dos conceptos que resultan clave para la filosofía cooperativa en tanto que son el punto de partida de las cooperativas respecto a otras formas asociativas.

Así lo recoge Böök (1992) en su obra 'Valores cooperativos para un mundo en cambio' presentada en Tokio en el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, por sus siglas ACI, en la que se lleva a cabo una amplia recopilación de postulados y un riguroso debate sobre la esencia de los valores cooperativos. De hecho, tres años después, en el marco de la celebración del centenario de la ACI en 1995, se adoptó la Declaración sobre la Identidad Cooperativa o Declaración de Manchester, que plasmaba el espíritu y la esencia del cooperativismo; recogiendo no solo los postulados de la obra Sven Böök, sino de otros referentes para la época como William Watkins (1989).

Esta declaración recoge el conjunto de valores y la esencia del cooperativismo, definiendo a las cooperativas como asociaciones autónomas de personas «que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática». En este sentido, propone una visión de este modelo asociativo a partir de valores de autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, equidad, solidaridad e igualdad.

Y es que desde que, en 1844, los «Pioneros de Rochdale» —un grupo de 28 trabajadores del sector algodonero— fundaran el movimiento cooperativo moderno en la ciudad de Lancashire en Inglaterra, este se ha extendido por todos los continentes, llegando a impactar casi todos los sectores de la economía. El norte que se ha perseguido desde entonces ha sido el de satisfacer, de forma común, las necesidades sociales, económicas e incluso culturales de los miembros. Así incluso se recogía en los estatutos y fines de la Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale:

«FINES I. La sociedad tiene por fines y como planes tomar medidas con vistas al interés pecuniario y al mejoramiento de las condiciones sociales y familiares de sus miembros, reuniendo una cantidad suficiente de capitales divididos en participaciones de una libra cada una, a fin de poner en práctica los siguientes proyectos: El establecimiento de un despacho para la venta de víveres, de vestidos, etc. Construir, comprar o edificar un número de casas destinadas a los miembros que deseen ayudarse mutuamente para mejorar su condición doméstica y social (...)» (Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale, 1844)

En suma, la esencia del cooperativismo se traduce en un modelo asociativo con un sistema de valores propio, que le sitúan en una órbita distinta al de las empresas o asociaciones con ánimo de lucro, en tanto que asumen una defensa de la solidaridad y equidad (Balas Lara, 2012)

y al mismo tiempo promueven la sostenibilidad en sus tres dimensiones, a saber, social, económica y en algunos casos ambiental. De este modo, el cooperativismo se mantiene en sintonía con las realidades socioeconómicas en el mundo.

III. La autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas en las formas asociativas

No existen consensos en torno a una caracterización precisa de 'pueblo indígena' en el ámbito del Derecho internacional, y, tal como lo indica la propia Organización Internacional del Trabajo, por sus siglas OIT, la posición prevalente sugiere que esta definición no es necesaria para lograr una proyección efectiva de sus derechos (OIT, 2009). De hecho, dada la gran diversidad cultural de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas en el planeta, pretender llegar a un consenso sobre una definición estricta y cerrada, implicaría correr el riesgo de plantear una definición, o bastante amplia o, demasiado restrictiva (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Con todo, el sistema de Derecho internacional propone algunos lineamientos que pueden ser útiles a efectos de caracterizar comunidades como pueblos indígenas o comunidades étnicas, también denominadas pueblos tribales. Dichos lineamientos se recogen en dos instrumentos que marcan una pauta para garantizar una protección efectiva a aquellos grupos que, especialmente durante décadas y siglos, no gozaban de un catálogo de derechos y garantías respecto a los demás individuos en los países donde habitan. Estos son el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas de 2007 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Así, se entiende por pueblos indígenas aquellos grupos étnicos con condiciones culturales, sociales, religiosas y económicas propias, que les diferencian de otros grupos poblacionales en sus países o poblaciones donde residen. Ello, dado que descienden de pueblos que residían en ese territorio que es parte del Estado, con anterioridad a su constitución, esto es, antes de conformarse las fronteras que lo delimitan. A su vez, se rigen de forma total o parcial bajo sus tradiciones o por una norma especial que les cobija, logrando mantener sus propias costumbres, instituciones, cultura o modelos económicos.

En el caso del citado Convenio 169 de la OIT, se contempla como un criterio de caracterización indispensable, la conciencia que puedan tener los indígenas o integrantes de comunidades tribales respecto a su

identidad como pueblos, con lo cual, se busca generar un contrapeso importante a la pérdida de su diversidad cultural o, lo que es lo mismo, la erosión en sus tradiciones, sistema de valores propios, costumbres y su cosmovisión. Todo, desde las formas en las que se relacionan con su entorno.

Lo anterior, se evidencia en los indicadores socioeconómicos y culturales de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas en regiones como América Latina, donde la concentración de tales grupos es alta (Gómez Nadal, 2017). Por tal motivo, la normatividad internacional se sustenta en dos pilares, siendo el primero, el derecho a salvaguardar y al mismo tiempo a fortalecer su cultura, tradiciones, cosmovisión e instituciones propias, y, el segundo, el derecho a participar de forma autónoma en las decisiones que pueden afectar su modo de vida o su territorio.

Siguiendo esta línea expositiva, mientras que el Convenio 169 de la OIT les reconoce a los grupos étnicos el derecho a decidir sobre sus prioridades, en lo que respecta al desarrollo cultural, económico y social, y en la medida en que puedan verse afectado su modo de vida; la Declaración de la ONU cimienta las bases de su derecho al desarrollo desde la libertad de fijar y trazar una hoja de ruta para llegar a ese desarrollo. En ambos casos, dicho reconocimiento contempla la participación en la gestión de los programas de seguridad social, espacios de integración con los demás integrantes de la sociedad, vivienda o actividades de producción y comercialización de algunos productos derivados de su conocimiento tradicional, por ejemplo, artesanías, turismo, gastronomía, por citar tan solo algunos ejemplos.

En virtud de ese derecho, determinan libremente su situación y reglas propias en el marco de la autonomía a la que se refiere la Declaración de la ONU, donde se establece que, en ejercicio de su derecho de libre determinación, «tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas» (art. 4). Se entiende por lo tanto que el reconocimiento de la autonomía es necesario para decidir sobre su presente y futuro, en lo territorial, lo cultural, lo económico y, en general, todo lo propio. Esto se complementa con lo previsto por el Convenio 169 de la OIT que consagra el deber de reconocimiento de las aspiraciones de estos pueblos, desde la necesidad de asumir el control de su modo de vida sus instituciones, y procesos de toma de decisiones.

Gracias a esa autonomía, pueden proponer formas asociativas *sui generis* en pro del interés colectivo y como una respuesta conjunta a la persistencia de la pobreza e inequidades que los pueblos indígenas de-

ben afrontar, bien por la desatención de los Estados y la comunidad internacional, o bien por el deterioro de su tejido social y cultural que padecen, producto de la falta de protección de sus derechos, territorio, cultura y recursos. Según la propia Organización Internacional del Trabajo (2019), se calcula que, siendo el cinco por ciento de la población humana, los pueblos indígenas se ubican dentro del quince por ciento de lo más pobres y vulnerables en el mundo.

Las cooperativas como modelo asociativo, cimentadas en valores tales como la autoayuda y solidaridad, entre otros, tienen un rol clave en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos vulnerables, al incluirlos como parte activada de procesos de reconstrucción de tejido social y de generación de capacidades en pro del desarrollo económico. Según esta misma entidad, en su Recomendación 193/2002 sobre la promoción de las cooperativas, este modelo puede resultar determinante para la promoción de la más «completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social» y para responder a las necesidades de la sociedad «incluidas las necesidades de los grupos desfavorecidos, con miras a lograr su inclusión social».

Para hablar del caso Colombiano, con el Decreto 1088 de 1993 que reglamenta la conformación de las asociaciones indígenas en ese país, se reguló la facultad que el Estado le otorgó —desde el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana en la Constitución Política de Colombia— a los pueblos indígenas a asociarse desde su libre determinación y autonomía, de tal manera que ello posibilitara su participación y permitiera a la vez fortalecer su desarrollo económico, social y cultural.

«Artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. (...) 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio. (...)» (Constitución Política de Colombia, 1991)

La Constitución Política Mexicana, por su parte, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, dándoles la autonomía necesaria para decidir sobre sus formas organizativas —en lo social, económico, político y cultural—, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos. Este marco constitucional que les permite organizarse de forma autó-

noma para incrementar su capacidad productiva mediante asociaciones que se regulan desde el derecho a la libre determinación.

«Artículo 2. (...) VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1971)

De hecho, este es un reconocimiento que no se da únicamente en la citada Constitución Política, pues el Estado contempla que las entidades federativas tienen la facultad de reglamentar las características de libre determinación y de autonomía de los pueblos indígenas que habitan sus territorios. Así, por ejemplo, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca en México, reconoce que estos grupos étnicos pueden determinar libremente sus condiciones de existencia y desarrollo social y económico.

«Artículo 4: Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a determinar libremente su existencia como tales; y a que en la Ley y en la práctica se les reconozca esa forma de identidad social y cultural. Asimismo, tiene derecho social a determinar, conforme a la tradición de cada uno, su propia composición, y a ejercer con autonomía todos los derechos que esta Ley reconoce a dichos pueblos y comunidades. (Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 1998)

De todo lo anterior es posible evidenciar que las formas asociativas que libremente escojan los pueblos indígenas para impulsar su desarrollo social, económico y su integración con el sistema productivo, van de la mano del derecho a la libre determinación y a la autonomía. Latinoamérica como región donde se concentra un importante número de pueblos indígenas en el mundo, ha logrado reconocer estos derechos —que son un aspecto clave para su supervivencia y desarrollo— no solo en los dos países mencionados, sino en aquellos donde se han dado las reivindicaciones étnicas más importantes en la historia reciente, como es el caso de Ecuador, Bolivia, Guatemala o Chile.

En esta línea, para autores como Thompson (2018), González (2015) o Binder & Binder (2016), la autonomía va de la mano con el

derecho propio que ejercen sobre su territorio y su modo de vida. Pero más allá de esto, se encuentra un elemento que los cohesiona, que es la convivencia, Toda decisión que se toma, yace en el interés de la colectividad, en sus usos, costumbres y cosmovisión; sin intervención alguna del aparato estatal, consolidándose de este modo en un legítimo proceso de autorregulación.

IV. Redimensionando las cooperativas indígenas

Al hablar de los sistemas de cooperación de los pueblos indígenas, se encuentran algunos rasgos que se asemejan a los ya planteados en el apartado del cooperativismo y su esencia. Así, el contexto socioeconómico trasciende —tanto en las cooperativas indígenas como en los modelos asociativos del cooperativismo moderno— de la apropiación individual a la distribución colectiva de las ganancias (Sengupta, 2015), pues la propiedad y el trabajo están concebidos, en ambos casos, desde y para la colectividad.

En este contexto, pueden abordarse las cooperativas indígenas urbanas que nacieron en la década de los setenta en el barrio de San Roque en la ciudad de Quito como un caso de éxito que demostró cómo se puede dar, de forma eficaz y exitosa, un proceso de transición de un modelo de economía popular a una economía solidaria. El proceso, en el que participaron los indígenas urbanos inmigrantes que llegaban a la capital ecuatoriana, se tradujo en emprendimientos de índole familiar o individual, los cuales evolucionaron hasta convertirse en cooperativas financieras, cajas de ahorro y de vivienda (Ortega & Sono, 2015).

Y es que el éxito que tuvo este modelo en el Ecuador fue producto de la alineación de dos elementos, «las relaciones solidarias que los indígenas desarrollaban en sus comunidades de origen y que, transformadas, las reprodujeron en la ciudad; y la necesidad de superar las dificultades ocasionadas por la exclusión del sistema financiero, falta de trabajo y de vivienda.» (Jaramillo & Jácome, 2019, p. 155). Esta experiencia, además, evidencia que las prácticas de esta comunidad indígena inmigrante se apalancan por principios propios de modelos de economía solidaria y popular (Medina & Morillo, 2021).

Lo anterior se explica, según Jaramillo & Jácome (2019), desde un ejercicio de articulación entre los principios de estos modelos, en la evolución del cooperativismo en San Roque. De este modo, aunque los integrantes de las organizaciones incluyen principalmente indígenas urbanos inmigrantes, también admiten a locales, que en su mayoría son habitantes del barrio o sus alrededores.

Respecto al sistema de gestión interna, este se sustenta en los pilares democráticos del cooperativismo, por lo que, para la toma de decisiones, es necesario llegar a consensos a través de la equivalencia de un socio a un voto; y donde la distribución de los excedentes no se da necesariamente atendiendo al capital aportado, sino a decisiones colectivas que propugnan por un beneficio individual y colectivo.

Al final, su objetivo es el bienestar social, las satisfacción de las necesidades de los miembros y el desarrollo económico de las comunidades, por ende, las prácticas que se pueden implementar en las cooperativas indígenas se sobreponen al ánimo de lucro (McGoldrick, 2020). La experiencia de San Roque demuestra cómo un modelo asociativo basado en el cooperativismo puede trascender del ámbito productivo, donde los socios obtienen una remuneración por su trabajo, a una mejora de sus condiciones de vida por medio de las cooperativas que le dan acceso a vivienda, a créditos de libre inversión, salud y formación.

No obstante, pretender encasillar las cooperativas indígenas al cooperativismo moderno, supone el desconocimiento de la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas en tanto que los modelos asociativos basados en el cooperativismo moderno pueden llegar a suponer «organismos formales de dirección, reglamentaciones escritas, sujeción a leyes, amplia base monetaria, métodos modernos de producción y distribución, y aún capacidad para realizar transacciones importantes» (De La Fuente, 1944, p. 762). Por lo cual, para autores como Julio De La Fuente, es válido afirmar que el «espíritu de cooperación» de los pueblos indígenas no podría equipararse del todo con el cooperativismo moderno, cuyos elementos se asientan en una moderna sociedad mercantilista.

De ello resulta necesario admitir que la antropología social y el Derecho cooperativo, pueden ser útiles para promover escenarios de integración en torno al cooperativismo y su esencia. En los escenarios formativos de los modelos asociativos solidarios compuestos por pueblos indígenas, la capacitación en cooperativismo puede llevar a cambios culturales favorables, los cuales, sin alterar su tejido social como grupo étnico darían una correcta dirección a modelos sociales y normativos que fomenten los valores del cooperativismo, pero sin omitir la importancia que tiene la cosmovisión y la libre determinación de los pueblos indígenas.

En efecto, es esencial para el Derecho cooperativo tomar como un punto de partida la validez de los sistemas de derecho propio de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas. A los Estados miembros de instancias como la ONU o la OIT, les corresponde respetar las normas de estos grupos étnicos, tal como lo establecen la Declaración de las

Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT, donde se encuentra consignado el reconocimiento, por un lado, y por el otro el respeto de sus instituciones y prácticas.

Dentro de este marco, a la luz de los derechos a la autonomía y a la libre determinación, las cooperativas indígenas son un reflejo de un modelo asociativo donde prima el interés de la colectividad respecto al individual, pero también donde las expresiones sociales y culturales, así como las demás dimensiones de su cosmovisión tienen igual o mayor peso; incluso si no se llegaran a permitir mujeres u hombres o, si al final, las decisiones de sus miembros deben someterse al consentimiento libre, previo e informado de toda la comunidad según sus usos y costumbres.

El reconocimiento de estas realidades propias de cada pueblos indígena, es una condición indispensable para garantizar el goce de su derecho a la autonomía, y es la base para su existencia como colectividad. En algunos casos, la tenencia de la tierra, y la propiedad sobre los recursos naturales o la materia prima como insumos productivos, podrían no ser concebidos como mercancía, apartándose del modelo mercantilista moderno donde se asienta el cooperativismo y la sociedad en general. Es una forma de ver —y ser parte— del mundo que los rodea, lo que puede ocasionar colisiones con reglas o estándares del cooperativismo moderno, donde la seguridad jurídica tiene un rol clave.

V. El «Plan de vida» como parte de las cooperativas indígenas: un reto para el Derecho cooperativo

Como se pudo observar en el caso las cooperativas indígenas del Barrio San Roque de la ciudad de Quito, el cooperativismo moderno y las cooperativas indígenas pueden llegar a compartir elementos en común, tales como la apertura a vincular nuevos socios que no provengan necesariamente de comunidades indígenas; los sistemas de gestión interna que se sustentan en un modelo de democracia donde un socio equivale a un voto para la toma de decisiones; y la distribución de los excedentes, la cual se da tomando en cuenta el consenso de la colectividad que buscará velar tanto por un beneficio individual como colectivo.

Por otra parte, se vio cómo el cooperativismo moderno y las cooperativas indígenas pueden no llegar a coincidir en algunos puntos. Y es, en este punto, En el que el Derecho cooperativo como aquella rama jurídica autónoma encargada de regular las relaciones jurídicas en el ámbito de la economía solidaria, y particularmente, de las organizaciones cooperativas, es la disciplina encargada de articular los postulados de este modelo económico, a la realidad propia de los pueblos indígenas.

Lo anterior, desde el necesario entendimiento que tiene el Derecho como un instrumento que hace parte del contrato social suscrito entre el Estado y los administrados, donde es esencial reconocer que son absolutamente válidos tanto el ordenamiento jurídico como los sistemas de derecho propio de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con lo establecido en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

En el caso del Derecho cooperativo que es entendido, de acuerdo con Hagen Henry (2010), como la disciplina del derecho especializada en estudiar el conjunto de principios y reglas jurídicas que inciden en la estructura y las operaciones de las cooperativas como modelo asociativo. García Müller (2020), incluye además del conjunto de normas y principios, la jurisprudencia, doctrinas y prácticas que condicionan las actuaciones tanto de estas organizaciones como de los individuos que de ellas hacen parte; incluyendo las relaciones que se dan con los mercados y el aparato estatal, y con ocasión de toda actividad que se encamine a la producción y comercialización de bienes o servicios.

En sentido estricto, al tratarse de una rama autónoma del Derecho, estructurada sobre hechos, normas y axiología peculiar (Gaudio & Baiocchi, 2019), es una rama que tiende puentes con otras disciplinas del saber jurídico y de las ciencias sociales. Siguiendo a García Müller (2021), resulta «imposible estudiar, comprender y solucionar íntegramente las cuestiones jurídicas inherentes al cooperativismo a través de cualquier otra rama, sino a partir del diálogo entre ello y aquella rama» (p. 4). O, lo que es lo mismo, tender puentes hacia nuevas diversidades, preservando su identidad y abriendo sus puertas a otras realidades (Schujman, 2016).

Así, un reto que debe afrontar el Derecho cooperativo es la articulación de los planes de vida de los pueblos indígenas a las reglas de esta disciplina jurídica. Un plan de vida es un instrumento a través del cual, de forma autónoma y en ejercicio de su derecho a la libre determinación, los pueblos definen desde su cosmovisión e intereses, aquellas acciones que son necesarias para salvaguardar su cultura, fortalecer sus instituciones e impulsar el desarrollo económico en sintonía con su propia visión del mundo.

En el plan de vida de la comunidad nativa Boca Pariamanu, ubicada en el Río Madre de Dios y Afluentes en el Departamento de Madre de Dios en Perú, el concepto de plan de vida se traduce en una hoja de ruta de trabajo colectivo con vocación comunitaria, que contribuye a la planificación del desarrollo social y económico desde su visión como pueblo indígena. Este plan de trabajo se ha convertido además en un insumo para la reivindicación de sus derechos, así como en un conjunto de lineamientos para llegar a acuerdos con el Gobierno sobre temas que les conciernen.

En los propios términos de la comunidad, la finalidad de este plan de vida es «conducir los destinos de nuestra comunidad de manera ordenada y planificada, propiciando la mejora del nivel y la calidad de vida de nuestras familias permitiéndonos gozar de un ambiente sano y seguro, donde podemos trabajar y vivir en armonía con el entorno» (Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, 2014, p. 5.). De este modo, concluyen, se generará riqueza mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos con los que cuentan.

El plan incluye, entre otros temas, saneamiento territorial, manejo y conservación de los recursos naturales, soberanía y seguridad alimentaria, cultura, recreación, educación, y actividades económicas enfocadas a generar soluciones de sostenibilidad en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental. (Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, 2020). En cuanto al componente de proyectos productivos, el plan de vida les ha permitido a los miembros de la comunidad integrarse exitosamente al programa de formación de promotores en manejo de plantaciones agroforestales que promueve la seccional Madre de Dios de la organización Cáritas.

Con este proyecto de intervención, se aprovechan los terrenos cultivables de los campesinos e indígenas de Madre de Dios para producir hasta veinte especies de variedades vegetales. Por ejemplo, la cooperativa Coopsur se especializa en producir y exportar copoazu a otros países y cacao al mercado interno peruano. Los planes de vida de las comunidades participantes se acompañan a los programas de inversión que fomenta la organización Cáritas, alcanzando no sólo el aprovechamiento máximo de su infraestructura productiva, sino generando un espacio de transmisión y respeto por el conjunto de saberes, prácticas y técnicas que conforman el conocimiento tradicional. (Inforegión, 2022)

De hecho, para el Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku en Ecuador el componente intangible de su conocimiento tradicional también hace parte de su plan de vida, tal como lo recoge la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021) que resalta que, desde este plan de vida se ha emprendido una larga lucha por la defensa de su territorio.

«Su Plan de Vida tiene como objeto llegar al Sumak Kawsay (vida en armonía) y asegurar un territorio sin contaminación, con tierras productivas y abundantes, así como iniciativas de seguridad alimentaria, que incluyen peceras, chakras diversificadas, crías experimentales de especies silvestres y una cooperativa de productoras y productores. Se enfatizan los conocimientos ancestrales y uso sostenible del territorio para viviendas, alimentación, medicina y artesanías». (Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku & Fundación ALDEA, 2021, p. 93)

Dentro de las fuentes de financiación de esta cooperativa indígena, se encuentran un fondo comunitario que se gestó con cooperación nacional e internacional, y con la indemnización que recibió el pueblo de Sarayaku por parte del Estado ecuatoriano a raíz de la sentencia de 27 de junio de 2012 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Gracias a la gestión de todos los actores involucrados, y siguiendo las directrices del plan de vida de la comunidad, se lograron invertir los recursos del fondo en un Banco Comunitario y en la adquisición de la aerolínea «Aero Sarayaku» para mejorar la conectividad de la región e impulsar la productividad de la cooperativa (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021).

Haciendo énfasis en el rol que tiene el Derecho cooperativo para regular estos modelos asociativos, es válida la postura asumida por Münkner (1993), para quien el Derecho cooperativo debe establecer un marco jurídico no sólo para los modelos asociativos basados en el cooperativismo, sino además para otras formas asociativas de economía social y solidaria más sencillas, que podrían llegar o no a transformarse en cooperativas.

Este sería el caso de otros modelos como «empresas de indígenas, comunales o comunitarias. Incluso, a formas jurídicas que prácticamente no tienen nada que ver con el sector solidario, como el voluntariado o las fundaciones». (García Müller, 2020, p. 86). Otra vía que pueden adoptar organizaciones no cooperativas, como lo señalan por Guarín *et al.* (2003), contempla la vía estatutaria desde donde es posible establecer que, en caso de vacíos legales, se puedan llenar con disposiciones de la normatividad vigente en materia cooperativa

Y es que la viabilidad de las cooperativas u otras organizaciones que mantienen un enfoque solidario o colectivo ha quedado validada por algunas formas asociativas novedosas, proyectadas desde las realidades propias de cada comunidad, y bajo las condiciones de una economía globalizada. Algunas aún se sustentan en el pilar de la solidaridad, pero trascienden del enfoque de un único propósito hacia un enfoque multipropósito, y desde miembros asociados homogéneos a formas organizativas con diversos actores involucrados (Henry, 2013).

Este es el caso de dos cooperativas indígenas mexicanas. La primera, ubicada en Cherán, en el Estado de Michoacán, donde más del ochenta por ciento de la población indígenas que habita este territorio es Purhépecha (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2022). En este contexto demográfico, el sistema normativo propio de los indígenas K'eri de Cherán evoluciona constantemente con el objetivo de cubrir las necesidades de la comunidad y fomentar el desarrollo econó-

mico y social. El plan de vida se encuentra consignado en los planes trienales de desarrollo municipales de Cherán, los cuales contienen las bases, su modelo de desarrollo y algunos elementos que proyectan su visión de desarrollo.

Desde este plan de vida se han impulsado las cooperativas artesanales como un vehículo de productividad y de salvaguarda de su conocimiento tradicional, pues gracias a una producción y comercialización constante, impide que la erosión cultural de sus expresiones culturales tradicionales al preservarlas de generación en generación (Ramos, 2022; Jerónimo & Nava, 2018). Estas cooperativas que han sido motores de su economía local se regulan no por estándares propios de la legislación cooperativa mexicana, sino por un derecho propio que les asiste gracias al reconocimiento otorgado por el Estado como «municipio indígena», regentado por el Concejo Mayor o Concejo K'eri (Ramírez & Cerqueira, 2021).

De cualquier modo, el Derecho cooperativo tiene como reto plantear un marco regulatorio que atienda a estas realidades *sui generis*, manteniendo el norte, la esencia y los valores del cooperativismo, y a la vez, redimensionando que los modelos asociativos solidarios que se implementan en los pueblos indígenas y las comunidades étnicas responden a sus «planes de vida» y se sustentan en los derechos a la autonomía y libre determinación.

VI. Perspectivas del debate

Como se indicó en el apartado de resultados, la esencia del cooperativismo yace en el fortalecimiento del tejido social de las comunidades, mediante la implementación de estructuras asociativas basadas en un modelo solidario. Esto impacta positivamente en su desarrollo social y económico y se alinea con unos valores fuertemente arraigados en la sociedad, tales como la autoayuda, la autorresponsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad; valores que recoge la Declaración de Manchester sobre Identidad Cooperativa de 2005.

Esto es crucial, en la medida en que las cooperativas no pueden ser ajenas a lo que la sociedad de la que hacen parte espera. En palabras de Vargas Sánchez (2001) «las sociedades cooperativas tienen un alma, aunque a veces no lo sepan. Puede que se trate de un conocimiento tácito —no saben que está ahí— que sea preciso socializar y hacer explícito para que pueda ser compartido, asumido e interiorizado por todos los miembros de la organización» (p. 10). Al final, se trata de congruencia con lo que se busca y lo que se está dispuesto a ofrecer (Vargas Sánchez & Vaca Acosta, 2005).

Y es justamente esta visión que sitúa al socio como el eje de la cooperativa, la que explica el valor de la igualdad. Para Garteiz-Aurrecoa & Gadea Soler (2007) al constituirse el socio en la unidad básica de este modelo asociativo, las cooperativas logran desmarcarse de las empresas que se orientan principalmente en beneficio del capital. Así, se reconoce el derecho de los socios a participar, ser escuchados e informados, y a estar involucrados en la toma de decisiones; aspecto que como ya se explicó, se sustenta en otro valor, el de la democracia donde, por regla general, para llegar a consensos debe darse la equivalencia de un socio a un voto.

Y es justo en este punto se puedan dar algunas contradicciones con las cooperativas indígenas. En primer lugar, porque el concepto de individualidad e individuo en los pueblos indígenas no suele estar en un primer plano. Evidentemente, estas son comunidades que históricamente han tenido un arraigo hacia lo colectivo, con raíces profundas que le confieren una conciencia colectiva que les encierra en sí mismas (Morris-Suzuki, 1994). Para hablar del caso de América Latina, la situación propia de la época colonial llevaba a los integrantes de los pueblos conquistados por los Europeos a refugiarse en una única unidad.

Entonces, como consecuencia de la desintegración que era ocasionada por el esclavismo o las difíciles condiciones que conllevaban a su desaparición eventual, durante generaciones el sentido de la identidad colectiva de los pueblos indígenas y las comunidades étnicas en este continente se han transformado y, por ende, asimismo se han transformado la identidad individual de sus miembros (Stavenhagen, 1997). Ello, ha conllevado en que, en aspectos como la toma de decisiones, sea la colectividad a través de sus formas representativas o sus imaginarios, quienes manifiesten el derecho a participar, ser escuchados y estar involucrados en la toma de decisiones.

En segundo lugar, porque lo anterior también explica que las formas de toma de decisiones no son siempre democráticas, pues al depender la decisión de estas formas representativas —pudiendo recaer en los concejos de mayores, líderes y lideresas o de quienes interpretan la voluntad de sus deidades—, el concepto de un voto por un integrante de la cooperativa indígenas no existiría en todos los casos.

El valor de la equidad, tal como es concebido en el cooperativismo moderno, podría tampoco ajustarse a las cooperativas indígenas. Desde la equidad se exige un trato justo en las formas destinadas a recompensar la participación de los socios en las cooperativas, siendo estas normalmente asignaciones a reservas de capital en su nombre, retornos o reducciones en precios. Además, la equidad es una pieza clave para las cooperativas, porque es la base de las formas en las que se dis-

tribuyen las ganancias o la riqueza con base a la contribución y no a la especulación (Garteiz-Aurrecoa & Gadea Soler, 2007).

La razón que explica por qué los conceptos de equidad entre ambos modelos pudieran no encajar, el uno en el otro, parte del entendimiento de la identidad étnica, la cual no puede explicarse únicamente como una continuidad social, puesto que la identificación puede encontrarse incluso después de que la comunidad ha perdido parte de sus tradiciones culturales. La identidad étnica permanece en el tiempo, y lo hace respecto a situaciones sociales, culturales e incluso económicos, y desde procesos colectivos de racionalización en torno a lo que cada integrante percibe como subjetividad individual y, lo que el grupo en conjunto percibe como subjetividad colectiva (Gómez, 2005, p. 19).

Dicho todo lo anterior de otra forma, las formas concebidas por los pueblos indígenas para repartir beneficios de su productividad, que asimilaban antes de la llegada de los europeos, distan del concepto de equidad introducido siglos después. Hoy, estas construcciones sociales, culturales y económicas que se han formado y transmitido durante generaciones, persisten —pudiendo no dar un trato justo a cada individuo en las formas previstas por el cooperativismo moderno para recompensar su participación—; llevando esa subjetividad colectiva e individual al trabajo y a las relaciones familiares y de proximidad, esto es, en el lugar donde nacen y se desarrollan las cooperativas indígenas.

Un último aspecto que debe abordarse en este punto tiene que ver con los rasgos básicos y esenciales que caracterizan las organizaciones del tercer sector en el cooperativismo moderno, a saber, su organización formal, su naturaleza privada, su carácter participativo y de adhesión voluntaria y su finalidad solidaria. Estos rasgos básicos y esenciales explican cómo las cooperativas, en tanto son entidades sin ánimo de lucro, aportan a la sociedad un valor agregado, respecto a las sociedades mercantiles que se guían por las dinámicas de la globalización y el capitalismo.

Las cooperativas indígenas, aunque podrían no tener estos rasgos básicos y esenciales, aun así, no dejarían de perseguir el mismo objetivo que las cooperativas modernas. En relación con primer rasgo, el carácter formal de las cooperativas se concreta órganos de administración que velan por el cumplimiento de una división del trabajo previamente pactada a través de una estructura interna, con órganos de control y de vigilancia, así como por una planificación que responda a las necesidades y expectativas de todos sus miembros (Arnáez Arce & Atxabal Rada, 2013).

En el caso de las cooperativas indígenas, las formas propias mediante las cuales operan —que no es lo mismo que informalidad— res-

ponden a sus derechos de autonomía y libre determinación, pudiendo no contemplar las mismas estructuras orgánicas de las cooperativas modernas para su funcionamiento. Por esta razón, tampoco se adecúan al rasgo de la naturaleza jurídica privada mediante el reconocimiento de su personalidad jurídica —al que sí se deben someter todas las cooperativas—, si bien cuenta con plena capacidad para suscribir contratos o convenios.

Por último, en cuanto a los rasgos de carácter participativo y la finalidad misionera y adhesión voluntaria, estos sí podrían complementarse desde los modelos asociativos del cooperativismo moderno. Tanto la participación voluntaria como el carácter participativo son rasgos característicos esenciales de todo modelo asociativo solidario; indistintamente de las formas que utilicen las cooperativas indígenas atendiendo a su identidad colectiva, autonomía y libre determinación. En suma, estos dos rasgos evidencian la conjunción de los intereses de la colectividad u organización, haciendo prevalecer el interés general sobre el interés particular, tal como se suele consignar en los planes de vida de los pueblos indígenas.

Ahora bien, si se trata de tender puentes desde los modelos asociativos del cooperativismo moderno, otros valores de este como lo son la autoayuda, la autorresponsabilidad, la equidad y la solidaridad, tienen todo en común con las cooperativas indígenas. No en vano, en países de la región como Bolivia y Ecuador, el sector de la economía social se integra por organizaciones cooperativas campesinas e indígenas mayoritariamente, las cuales, gozan de un reconocimiento legislativo de acuerdo con la naturaleza del sector y las realidades propias de los pueblos que ejercen sus actividades productivas bajo el paraguas del cooperativismo.

En este escenario, la Ley 338 de enero de 2013 del Estado Plurinacional de Bolivia, que regula las organizaciones económicas campesinas, indígena originarias, y organizaciones económicas comunitarias, ha tenido como propósito impulsar la economía solidaria para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria de estos grupos de especial protección constitucional. Ecuador, por su parte, con la Ley orgánica del régimen de la soberanía alimentaria del 27 de diciembre de 2019 ha venido impulsando, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de empresarios y productores campesinos e indígenas en la producción y comercialización de alimentos.

Ambos casos han supuesto un reto para el Derecho cooperativo, ya que las citadas normas se cimientan en los principios de la solidaridad en los modelos asociativos, y los derechos a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas. No en vano, son también valores

del cooperativismo la solidaridad, que asegura que la acción derivada de las organizaciones cooperativas no sea una forma enmascarada de interés particular, como sí, de un interés colectivo con vocación permanente. El derecho cooperativo tiene la tarea de regular las actuaciones de los socios con miras a asegurar que el trato otorgado y recibido sea de la forma más justa posible.

Dos posturas ilustran el concepto y alcance de solidaridad. Para Garteiz-Aurrecoa & Gadea Soler (2007) la solidaridad como valor, es la misma causa y efecto de la autoayuda y la ayuda mutua; dos pilares de la filosofía cooperativa que le permiten desligarse de otras formas asociativas mercantilistas. En su lugar, García Müller (2020), habla de la solidaridad como un valor y un requisito de cohesión, que obedece a la ayuda mutua y a la necesidad de existencia de una comunidad de intereses o aspiraciones socioeconómicas comunes para todos los socios.

En este orden de ideas, el Derecho cooperativo debe ser capaz de dimensionar que los valores de la autoayuda y la autorresponsabilidad deben ir de la mano de los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas. Mientras la autoayuda es la conjunción entre la responsabilidad mutua y una acción coordinada por parte de los socios en aras de aumentar su influencia como colectividad en el mercado, y con repercusión en el desarrollo individual de cada uno de ellos, pero también en el desarrollo social y económico de una comunidad. La autorresponsabilidad, en cambio, les impone a los socios asumir el deber de asegurar la independencia de la cooperativa respecto a otras organizaciones o entidades de naturaleza pública o privada.

VII. Conclusiones

Las cooperativas trabajan en pro del desarrollo de sus comunidades, fortaleciendo su tejido social y mejorando la calidad de vida de sus socios, quienes, pese a tener un interés individual no pueden desconocer el compromiso intrínseco que tienen estas hacia el bienestar social y económico de la colectividad. En este sentido, si bien el cooperativismo se erige sobre una serie de lineamientos que se regulan desde el Derecho cooperativo, no siempre resulta suficiente preguntarse si los siguen al pie, como sí, si mantienen su esencia condensada en unos valores que esta disciplina del derecho comprende muy bien, y que permean incluso en modelos asociativos *sui generis* como las cooperativas indígenas.

Estas cooperativas, son formas asociativas que responden a la dimensión colectiva de cada pueblo indígena, quien puede determinar li-

bremente su situación y reglas propias en el marco de los derechos a la autonomía y a la libre determinación, reconocidos en el derecho internacional. Así, se les confiere la autonomía necesaria para decidir sobre su presente y su futuro, sobre sus aspectos territoriales, culturales, económicos y, en general, sobre todo lo propio; incluyendo sus aspiraciones, modo de vida, instituciones, y procesos de toma de decisiones.

Gracias a esa autonomía y la libre determinación, pueden proponer formas asociativas en pro de ese interés colectivo, haciendo frente a la pobreza e inequidad que día a día les impacta deteriorando su tejido social y cultural. Latinoamérica como región que alberga un importante número de pueblos indígenas en el mundo, ha logrado reconocer estos derechos desde las normativas internas, o adoptando instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

En el artículo se logra evidenciar, a partir de algunos casos de estudio, que las formas asociativas que libremente han escogido los pueblos indígenas para impulsar su desarrollo social, económico y su integración con el sistema productivo, han ido de la mano del derecho a la libre determinación y a la autonomía, además de encontrarse en consonancia con sus planes de vida. En este contexto, un plan de vida es una hoja de ruta que cada pueblo escoge libre y autónomamente para mejor su nivel y calidad de vida en armonía con el entorno, manteniendo sus costumbres y propiciar un desarrollo de forma planificada y ordenada y planificada.

Las cooperativas indígenas como modelo asociativo, cimentadas en valores tales como la autoayuda y solidaridad, han tenido un papel importante en el mejoramiento del nivel y condiciones de vida de los pueblos indígenas, cuyos miembros se incluyen como parte activa de procesos productivos que impactan favorablemente en su tejido social, al mismo tiempo que generan capacidades. Pero más allá, existe un factor clave que los cohesionan, y es el interés por mantener su identidad colectiva; factor que, como se estudió, podría entrar en conflicto con postulados del cooperativismo moderno.

Los estudiosos del derecho cooperativo, como rama autónoma del Derecho que se cimienta sobre hechos, normas y un conjunto de valores propios, pueden encontrar en las reflexiones y perspectivas de debate aquí analizadas, una oportunidad para tender puentes hacia estas nuevas diversidades culturales, sociales y políticas que traen consigo las cooperativas indígenas. En cuanto a los planes de vida, que formula cada pueblo de forma autónoma y en ejercicio de su derecho a la libre determinación, el Derecho cooperativo tiene un reto para plantear marco regulatorios que atiendan a estas realidades, manteniendo el norte y la esencia del cooperativismo.

Y se habla de reto, pues el respeto por la autonomía y la libre determinación dentro de las cooperativas indígenas no debe estar por encima de los deberes impuestos por la autoayuda y la autorresponsabilidad, ya que cada pueblo es libre de decidir sobre su forma de gobierno y toma de decisiones en procura de buscar su desarrollo económico. Con todo, sin que exista una imposición de estos dos valores en los modelos cooperativos *sui generis* de estos pueblos, en sus planes de vida se encuentra un deber de responsabilidad por el cuidado del otro, y por mantenerse cohesionados en torno a sus usos y costumbres, cosmovisión e ideas.

VIII. Referencias bibliográficas

- ALEMÁN, Santiago, y Víctor FIGUEROA. 2006. «Visión sobre el cooperativismo agrario desde la experiencia cubana.» *Economía y Desarrollo* 140 n.º 2, 153-174. <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/444>
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. 1995. *Declaración sobre Identidad Cooperativa*, 23 de septiembre de 1995. Manchester, UK,
- ARNÁEZ ARCE, Vega María, y Alberto ATXABAL RADA. 2013. «Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social. Aspectos administrativos y fiscales.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 47, 199-228. <https://doi.org/10.18543/baidc-47-2013pp199-228>
- ARNÁEZ ARCE, Vega María. 2018. «La alternativa cooperativa en la prestación de servicios públicos sostenibles.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 52, 123-135. <https://doi.org/10.18543/baidc-52-2018pp123-135>
- BALAS LARA, Montserrat. 2012. *La gestión de la comunicación en el Tercer Sector: cómo mejorar la imagen de las ONG*. ESIC Editorial, Barcelona.
- BINDER, Christina, and Constanze BINDER. 2016. «A capability perspective on indigenous autonomy.» *Oxford Development Studies* 44 n.º 3, 297-314. <https://doi.org/10.1080/13600818.2016.1167178>
- BENSON, Allison y ZAMORA-DUQUE, A. 2023. «Dinámicas y determinantes del fortalecimiento de la asociatividad rural: el caso de Colombia». *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 143, n.º marzo: e85555. <https://doi.org/10.5209/reve.85555>
- BÖÖK, Sven Ake. 1992. Valores cooperativos para un mundo en cambio: informe para el Congreso de la ACI, octubre de 1992. Alianza Cooperativa Internacional, Tokio.
- BURKE, Brian. 2010. «Cooperatives for «fair globalization»? Indigenous people, cooperatives, and corporate social responsibility in the Brazilian Amazon.» *Latin American Perspectives* 37 n.º 6, 30-52. <https://doi.org/10.1177%2F0094582X10382098>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2009. Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recur-

- sos naturales. CIDH, Washington. <http://cidh.org/countryrep/tierrasindigenas2009/cap.iii-iv.htm>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2021. *Derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales*. CIDH/OEA, Washington. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2012. *Sentencia de 27 de junio de 2012, Caso Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*.
- CRACOGNA, Dante. 2015. «La legislación cooperativa latinoamericana en el marco del Plan para una Década Cooperativa de la Alianza Cooperativa Internacional.» *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 117, 12-33. http://dx.doi.org/10.5209/rev_REVE.2015.v117.48416
- DE LA FUENTE, Julio. 1944. «Cooperación indígena y cooperativismo moderno.» *El Trimestre Económico* 10/40 n.º 4, 749-765. <https://www.jstor.org/stable/20854585>
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2013. *Ley 338 de enero de 2013, de OECAS-Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas Originarias y de OECOM-Organizaciones Económicas Comunitarias para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria*.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1971. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1998. *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*.
- FEDERACIÓN NATIVA DEL RÍO MADRE DE DIOS Y AFLUENTES. 2014. *Plan de Vida de la Comunidad Nativa Boca Pariamanu, Período 2014-2018*. FENAMAD, Madre de Dios, Perú.
- FEDERACIÓN NATIVA DEL RÍO MADRE DE DIOS Y AFLUENTES. 2020. *Respuesta conjunta al Cuestionario para el Informe Temático sobre el derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales, 26 de abril de 2020*. FENAMAD, Madre de Dios, Perú.
- GADEA SOLER, Enrique. 2006. «Cooperativismo y globalización.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 40, 49-62. <https://doi.org/10.18543/baidc-40-2006pp49-62>
- GARCÍA MÜLLER, Alberto. 2020. Derecho cooperativo mutual y de la economía social y solidaria. CIRIEC-Colombia, Bogotá.
- GARCÍA MÜLLER, Alberto. 2021. ¿Qué es el derecho cooperativo? Biblioteca CIRIEC-Colombia, Bogotá. <https://ciriec-colombia.org/2021/09/10/que-es-el-derecho-cooperativo/>
- GARTEIZ-AURRECOA, Javier Divar, y Enrique GADEA SOLER. 2007. «Desarrollo territorial, participación y cooperativismo.» *REVESCO: Revista de Estudios Cooperativos* 92, 132-152. <https://revistas.ucm.es/index.php/REVE/article/view/REVE0707230132A>
- GAUDIO, Ronaldo, y Enzo BAIOCCHI. 2019. «Direito cooperativo como lacuna na análise antitruste-o caso das cooperativas de saúde no Brasil.» *Cooperativismo & Desenvolvimento* 27 n.º 114, 1-30. <https://doi.org/10.16925/2382-4220.2019.01.12>

- GÓMEZ NADAL, Paco. 2017. *Indios, negros y otros indeseables: capitalismo, racismo y exclusión en América Latina y el Caribe*. Editorial Abya-Yala, Quito.
- GÓMEZ, Águeda. 2005. «Identidades colectivas y discursos sobre el sujeto indígena.» *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana* 41 n.º 8, 1-24. <http://www.aibr.org/antropologia/41may/articulos/may0504.pdf>
- GONZÁLEZ, Miguel. 2015. «Indigenous territorial autonomy in Latin America: an overview.» *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 10 n.º 1, 10-36. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034438>
- GUARÍN, Belisario y SARMIENTO, Antonio. Lina Corredor. 2003. *Aspectos legales de la gestión cooperativa*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- HENRY, Hagen. (2013). *Orientaciones para la legislación cooperativa*. OIT, Ginebra.
- HENRY, Hagen. 2010. «El Derecho Cooperativo. Propuestas para el siglo XXI.» *Revista de la Cooperación Internacional (ACI)* 43 n.º 1.
- INFOREGIÓN - AGENCIA DE PRENSA AMBIENTAL. 2022. Madre de Dios: 35 agricultores se recibieron como promotores en manejo de plantaciones agroforestales. <https://www.inforegion.pe/293467/madre-de-dios-35-agricultores-se-recieron-como-promotores-en-manejo-de-plantaciones-agroforestales/>
- INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 2022. *Atlas de los pueblos indígenas de México*. <http://atlas.cdi.gob.mx>
- JARAMILLO, Oscar, y Víctor JÁCOME. 2019. «De economía popular a economía popular y solidaria en Quito: el caso de los indígenas urbanos inmigrantes del barrio San Roque.» *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 96, 155-187. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.96.12148>
- JERÓNIMO Luis Fernando & Eduardo NAVA. 2018. «Empresa comunitaria, bienes comunes y desarrollo local. La Comunidad Indígena de Cherán K'eri, Michoacán.» en *El Desarrollo Local en Construcción Nuevos retos y perspectivas*, editado por Dante Ariel Ayala Ortiz, Rosalía López Paniagua & Ibrahim Santacruz Villaseñor, 27-50, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia.
- LAUNIO, Cheryll, y Mary SOTELO. 2021 «Concern for community: Case of cooperatives in the Cordillera region, Philippines.» *Journal of Co-operative Organization and Management* 9 n.º 1, 100130. <https://doi.org/10.1016/j.jcom.2021.100130>
- MARTÍNEZ VALLE, Luciano. 2016. «Territorios campesinos y reforma agraria: el caso de las cooperativas indígenas de la sierra ecuatoriana.» *Mundo Agrario*, 17, n.º 35, e019. <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe019>
- MCGOLDRICK, Terence. 2020. «Indigenous Community Cooperatives: A New Paradigm for Integral Ecology.» *Journal of Catholic Social Thought* 17 n.º 2, 293-324. <https://doi.org/10.5840/jcathsoc202017219>
- MEDINA, Marco Antonio, y Jenny MORILLO. 2021. «Análisis de prácticas de Economía Social y Solidaria en comunidades Indígenas migrantes en el mercado de San Roque Quito - Ecuador.» en *Políticas públicas, empleo y*

- migración en perspectiva territorial. Vol. III*, editado por Amparo Venegas Herrera, Amparo Tello, Dagoberto y Ken Rodríguez, 1-20, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- MIRANDA, José Eduardo de. 2022. «Cooperativismo, sentimiento de comunidad y redención social». *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 61 (diciembre), 79-94. <https://doi.org/10.18543/baidc.2480>.
- MONTOLÍO, José María. 2011. «Legislación cooperativa mundial. Tendencias y perspectivas en América Latina.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 45, 225-249. <https://doi.org/10.18543/baidc-45-2011pp225-249>
- MORRIS-SUZUKI, Tessa. 1994. «Collective memory, collective forgetting: Indigenous people and the nation-state in Japan and Australia.» *Meanjin* 53 n.º 4, 597-612. <https://doi.org/10.3316/informit.885656110402132>
- NICOLI, Massimiliano, y Luca PALTRINIERI. 2019. «Platform Cooperativism: Some Notes on the Becoming "Common" of the Firm.» *South Atlantic Quarterly*, 118 n.º 4, 801-819. <https://doi.org/10.1215/00382876-7825624>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. 2007. *Declaración de la Organización de las Naciones Unidas de 2007 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT. 1989. *Convenio 169 de 1989 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT. 2002. *Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas*.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT. 2009 *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica - una guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT*. OIT, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO - OIT. 2019. *Garantizar los derechos, crear puestos de trabajo y lograr la sostenibilidad: una manera cooperativa de empoderar a los pueblos indígenas*. OIT, Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_501548.pdf
- ORTEGA, Raúl, y Azucena Sono. 2015. «Mercado San Roque: migración, trabajo y redes sociales.» *Revista Cuestiones Urbanas* 3 n.º 2, 101-137. <https://institutodelaciudad.com.ec/wp-content/preview/revistas/revistacn3v2.pdf>
- PAPADIMITROPOULOS, Evangelos. 2021. «Platform capitalism, platform cooperativism, and the commons.» *Rethinking Marxism* 33 n.º 2, 246-262. <https://doi.org/10.1080/08935696.2021.1893108>
- PUEBLO ORIGINARIO KICHWA DE SARAYAKU, y FUNDACIÓN ALDEA. 2021. *La selva viviente del pueblo del medio día en la Amazonía Ecuatoriana. Informe 2021*. Consorcio TICCCA, Quito.
- RAMÍREZ NAAYELI, y Daniel CERQUEIRA. *La libre determinación de los pueblos indígenas en México*. 2021. ALDEA, Fundación para el Debido Proceso y OXFAM, Ciudad de México.

- RAMOS, Humberto. 2022. «Bienes comunes, empresa comunitaria y desarrollo local: La Comunidad Indígena de Cherán K-eri.» *Horizontes Territoriales* 2 n.º 3, 1-6. <https://horizontesterritoriales.unach.mx/index.php/Revista/article/view/20>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. 1991. *Constitución Política de Colombia*.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. 1993. *DECRETO 1088 DE 1993, por medio del cual se crean las Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas*.
- REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2019. *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria del 27 de diciembre de 2019*.
- SCHUJMAN, Mario. 2016. *Contradicciones y tensiones en el derecho cooperativo latinoamericano. Derecho Cooperativo Latinoamericano Comparado*. Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria, Rosario, Argentina.
- SCHWAB, F., CALLE-COLLADO, A. & MUÑOZ, R. (2020): «Economía social y solidaria y agroecología en cooperativas de agricultura familiar en Brasil como forma de desarrollo de una agricultura sostenible», *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 98, 189-211. DOI: 107203/CIRIEC-E.98.14161.
- SENGUPTA, Ushnish. 2015. «Indigenous cooperatives in Canada: The complex relationship between cooperatives, community economic development, colonization, and culture.» *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity* 4 n.º 1, 121-152. <http://dx.doi.org/10.5947/jeod.2015.007>
- SOCIEDAD DE LOS EQUITATIVOS PIONEROS DE ROCHDALE, 1844. *Estatutos y fines de la Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale*, Londres, UK, 24 de octubre de 1844.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. 1997. «Las organizaciones indígenas: Actores emergentes en América Latina.» *Revista de la CEPAL* 62, 61-73. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12060>
- THOMPSON, Joel. 2018. «Joyfully living an integral ecology: indigenous narratives and their contribution to the dialogue on well-being.» *The Heythrop Journal* 59 n.º 6, 969-982. <https://doi.org/10.1111/heyj.13019>
- TORREZ PERALTA, William. 2020. «El derecho cooperativo nicaragüense como instrumento de desarrollo social.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n.º 57 (noviembre), 351-89. <https://doi.org/10.18543/baidc-57-2020pp351-389>.
- VARGAS SÁNCHEZ, Alfonso, y Rosa María VACA ACOSTA. 2005. «Responsabilidad Social Corporativa y cooperativismo: Vínculos y potencialidades.» *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 53, 241-260. http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/14_Vargas_y_Vaca_53.pdf
- VARGAS SÁNCHEZ, Alfonso. 2001. «El cooperativismo como fórmula empresarial de futuro para canalizar el espíritu emprendedor colectivo.» *Revista Galega de Economía* 10 n.º 1, 1-15. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/19189>

- VARGAS-CHAVES, Iván, Francisco ACEVEDO-CAICEDO, y Eduardo SALGADO-FIGUEROA. 2020. «Las cooperativas rurales: una oportunidad para repensar el rol del Estado frente a los impactos de la regulación de semillas en Colombia.» *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* 57, 391-408. <https://doi.org/10.18543/baidc-57-2020pp391-408>
- WATKINS, William Pascoe. (1989). *Los principios cooperativos hoy y mañana*. Escuela Superior de Administración Cooperativa, Bogotá.

III

Listado de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

Lista de asociados por países

EUROPA

ESPAÑA

1. AFANADOR BELLIDO, JOSE
2. ALONSO RODRIGO, EVA
3. ALONSO SOTO, FRANCISCO
4. ANCHIA ESCOBAR, AITOR
5. ARDANZA VILLALABEITIA, JOSEBA
6. ARNAEZ ARCE, VEGA M.ª
7. ARREGUI, ZORIONE
8. ARRIETA IDIAKEZ, FCO. JAVIER
9. ARRIETA, JUAN LUIS
10. ATXABAL RADA, ALBERTO
11. ÁVILA ORIVE, JOSÉ LUIS
12. BARAHONA, ALEJANDRO
13. BLANCO LÓPEZ, JORGE
14. BUITRÓN ANDRADE, PABLO
15. CABRERIZO GARCÍA, OLIVIA
16. CAO FERNÁNDEZ, MANUEL ANTONIO
17. CELAYA ULIBARRI, ADRIÁN
18. COLOMER VIADEL, ANTONIO
19. DIEZ ÁCIMAS, LUIS ÁNGEL
20. DIVAR GARTEIZAURRECOA, JAVIER
21. EMBID IRUJO, JOSE MIGUEL
22. ENCISO SANTOCILDES, MARTA
23. FAJARDO GARCIA, GEMMA
24. FIOL RUIZ, JUAN ANTONIO
25. FRESNILLO MARTÍN, JOSE ANTONIO
26. GADEA SOLER, ENRIQUE
27. GALLASTEGI ORMAETXEA, ITXASO
28. GÁLVEZ VEGA, JOSÉ
29. GAMINDE EGIA, EBA
30. GARAY UGALDE, ENRIQUE ANTONIO
31. GARCÍA ÁLVAREZ, BELÉN
32. GÓMEZ URQUIJO, LAURA
33. GONDRA ELGEZABAL, GOTZON
34. GUTIÉRREZ DE ÁLAMO MAHOU, JOAQUÍN
35. HERNÁNDEZ SANTIAGO, SANTIAGO
36. HIGUERA, CARLOS DE LA
37. ILMA. SRA. DECANA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE DEUSTO
38. ISPIZUA ZUAZUA, ALFREDO
39. LAMPREABE MARTÍNEZ, JAVIER
40. LARRAZABAL BASAÑEZ, SANTIAGO
41. LASIERRA RIGAL, CARLOS MANUEL
42. LLAMOSAS TRÁPAGA, AÍDA
43. LLARENA ALBEAR, M.ª BEGOÑA
44. LLEDO YAGÜE, FRANCISCO
45. LÓPEZ ALONSO, FERNANDO

46. LÓPEZ GARDE, PABLO
47. LÓPEZ RODRÍGUEZ, JOSUNE
48. LUNA FERNÁNDEZ, FERNANDO
49. MACIA Y GONZÁLEZ, JOSE M.^a
50. MARTIN ANDRES, JESÚS
51. MARTÍN SEGOVIA, FRANCISCO
52. MARTINEZ CHARTERINA, ALEJANDRO
53. MARTINEZ ETXEBERRIA, GONZALO
54. MARTINEZ ORDORICA, JUAN LUIS
55. MARTINEZ SAENZ, ÓSCAR
56. MENDIOLA GOROSPE, AGUSTÍN
57. MERINO ANTIGÜEDAD, JOSÉ M.^a
58. MERINO HERNÁNDEZ, SANTIAGO
59. MERINO ORTIZ DE ZARATE, YOLANDA
60. MONTERO SIMO, MARTA
61. MONTOLIO HERNÁNDEZ, JOSE M.^a
62. MUGARZA YENES, JUAN MARTÍN
63. MUÑOZ GARCÍA, ALFREDO
64. NAGORE APARICIO, ÍÑIGO
65. ORAÁ ORAÁ, JAIME
66. PABLO-ROMERO GIL-DELGADO, M.^a CONCEPCIÓN
67. PANIAGUA ZURERA, MANUEL
68. PAZ CANALEJO, NARCISO
69. PÉREZ GINER, FRANCISCO
70. PONT GOIRICELAYA, RAFAEL
71. PRIETO JUAREZ, JOSE ANTONIO
72. PUY FERNANDEZ, GLORIA, GLORIA
73. REAL FLORES, MIREN JOSUNE
74. RIERA OLIVE, SANTIAGO
75. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, AMALIA
76. ROSEMBUJ, TULIO
77. RUEDA VIVANCO, JESÚS
78. SACRISTÁN BERGIA, FERNANDO
79. SAEZ GABICAGOGEASCOA, JAVIER
80. SALVADO, MANUEL
81. SAMANIEGO RUIZ DE INFANTE, JOSU
82. SAN JOSE MARTINEZ, FERNANDO
83. SANZ JARQUE, JUAN JOSÉ
84. SANZ SANTAOLALLA, FCO. JAVIER
85. SUÁREZ-ALBA AZANZA, M.^a EUGENIA
86. SUSO VIDAL, JOSE M.^a
87. TOSCANO, FERNANDO
88. VARGAS VASEROT, CARLOS
89. ZULUETA SAN NICOLÁS, JOSU

ITALIA

1. AFFERNI, VITORIO
2. BASSI, AMEDEO
3. BIAGI, MARCO
4. BONFANTE, GUIDO
5. CABRAS, GIOVANNI
6. COLANTONIO, GIULIANA
7. DABORMIDA, RENATO
8. FERRETI, GIAN ALBERTO
9. FICI, ANTONIO
10. GALGANO, FRANCESCO
11. GATTI, SERAFINO
12. GIACCARDI MARMO, LUCIA
13. GROSSO, PATRICIA
14. MICELA, VINCENZO
15. PAOLUCCI, LUIGI F.
16. PEZZINI, ENZO
17. RACUGNO, GABRIELE
18. SANTANGELO, PATRIZIA
19. SIMONETTO, ERNESTO
20. SPATOLA, GIUSEPPE

RESTO EUROPA

ALEMANIA

1. MANTLER, DIANA
2. MUNKNER, HANS H.

REINO UNIDO

1. SNAITH, IAN
2. SWINNEY, IAN

PORTUGAL

1. MEIRA APARICIO, DEOLINDA
2. NAMORADO, RUI
3. RODRIGUES, JOSE ANTONIO

FINLANDIA

1. HENRY, HAGEN

AMÉRICA

ARGENTINA

1. ACUÑA, MONICA
2. ALEGRE, ANTONIA JOSEFA
3. ALEGRE, NELIDA MARIA
4. ALEM, CARLOS ROBERTO
5. ALTHAUS, ALFREDO
6. ALZARI, FRANCISCO JOSE
7. ANTON, JUAN PEDRO
8. ARACAMA, NORA GABRIELA DE
9. BALESTRA, RENE H.
10. BARBEITO DE COUZO, BEATRIZ
11. BARRIENTOS, JORGE
12. BASAÑES, JUAN CARLOS
13. BOGLINO, GLADIS
14. BRUNO, MARIA DE LAS MERCEDES
15. CAFFARATTI, ROBERTO DANIEL
16. CAFFARATTI, SERGIO
17. CALLEJO, ALFREDO V.
18. CARAMANICO, JORGE GUSTAVO
19. CARDOSO, NORBERTO NICOLAS
20. CARELLO, LUIS ARMANDO
21. CASA, ANTONIO LUIS DE
22. CASTAGNINO, ENRIQUE F.
23. CLARK, HORACIO ERNESTO
24. CMET, JUAN D.
25. CORDARA, ALBERTO E.
26. CORVALAN, ALFREDO R.
27. CRACOGNA, DANTE
28. CUESTA, ELSA
29. DALLA FONTANA, ELVIO N.
30. DE BIASI, ROMINA
31. DE LORENZI, ESTEBAN MARIO
32. DE NIRO, NICOLAS HUMBERTO
33. DEBIAGGI, CARLOS ALBERTO
34. DELLEPIANE
35. DOMINGUEZ, ELENA
36. DONETA, WALKER
37. EWAN, C.
38. FARIAS, CARLOS ALBERTO
39. FERRARIO, PATRICIO
40. FORNARI, OSWALDO CARLOS
41. GALEAZZI, ALBERTO NICOLAS
42. GARCIA ARROUY, JULIO
43. GARCIA ARROUY, OSVALDO
44. GAUNA, VICTOR ALBERTO
45. GIGENA, EDGAR R.
46. GOMEZ LUNA, STELLA MARIS
47. GUGLIELMONE, RICARDO LUIS
48. IAÑEZ, EMILIO ADELIO
49. IBERLUCIA, MIGUEL
50. JENSEN, PABLO ANDRES
51. JUNG, ROLANDO VICTOR
52. JUSTO, LIA
53. KESSELMAN, JULIO
54. KESSELMAN, SILVIA
55. KLUG, RICARDO MIGUEL
56. LACREU, ALDO SANTIAGO
57. LENTI, RUBEN JORGE
58. LORENZO, NORBERTO
59. LUNA ERNESTO GASPAR FRANCISCO
60. MARTIN, CARLOS ALBERTO
61. MATUSEVICH, ELVA M. ENCINAS DE
62. MATZKIN, ENRIQUE
63. MEILIJ, GUSTAVO RAUL
64. MOIRANO, ARMANDO ALFREDO
65. MORIENA, HUGO JUAN BARTOLO
66. OMARINI, CESAR JUAN ARIEL
67. ORELLANO, RICARDO
68. PAROLA, AGUSTIN
69. PASCUAL, EDUARDO TOMAS
70. PERALTA REYES, VICTOR
71. PEREZ COLMAN, MARIA SUSANA
72. POGGI, JORGE DANIEL
73. PUGLIESE, SANTIAGO A.
74. QUESTA, JOSE MANUEL
75. RATTENBACH, BEATRIZ SUSANA
76. REZZONICO, ALBERTO EDMUNDO
77. RISSO, MARCELO ROBERTO
78. ROSANO, ABDULIO L. H.
79. ROSELL, RAUL HECTOR
80. ROSSI, LUIS MARIA
81. ROSSINI, REYNALDO LUIS

82. RUESGA, MARIANO EUSEBIO (FEDE-COOPA)
83. SANTOS, MARÍA SOLEDAD
84. SCHMIDT BENDER, HORACIO F.
85. SCHMIDT, SERGIO FERNANDO
86. SEPERTINO, SUSANA MARÍA
87. SOMOZA, RICARDO FRANCISCO
88. STANISLAVSKY, MARIO WALTER
89. TORVISO, FERNANDO M.B.
90. URIBE, JANI
91. VALLATI, JORGE ARMANDO
92. VERLY, HERNAN
93. VESCO, CARLOS ALBERTO

BRASIL

1. ANDRADE RAMOS RODRIGUES, ANA PAULA
2. BATISTA CAPETTINI, HAYNNER
3. BELLATO KALUF, MARCO AURÉLIO
4. BITARELLO, MÁRCIA ELISA
5. BORBA DE AZEVEDO, MARIA OTILIA
6. CALLEGARI, ANDRÉ
7. CHAVES GAUDIO, RONALDO
8. CRISTO, PE. AMÉRICO
9. DA CONTO, MARIO
10. DA SILVA GALHARDO, JOSÉ HENRIQUE
11. DA SILVA SILVEIRA, FELIPE
12. DE MIRANDA SOUZA, JOSÉ EDUARDO
13. DE SOUZA, LEONARDO RAFAEL
14. GIBELLO PASTORE, JOSÉ EDUARDO
15. GONÇALVES LINS VIEIRA, PAULO
16. KRUEGER, GUILHERME
17. MIRANDA OLIVEIRA, ALEXANDRE
18. NAGAO MENEZES, DANIEL FRANCISCO
19. NASSER FEITOZA, JAMED ABDUL
20. OLIVEIRA REZENDE MARTINS, ANNE SHIRLEY DE
21. PEREIRA SALOMÃO, BRASIL DO PINHAL
22. PERIUS, VERGÍLIO
23. POZZA, PEDRO LUIZ
24. RONISE DE MAGALHÃES FIGUEIREDO
25. STRECK, LENIO

PARAGUAY

1. ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE DERECHO COOPERATIVO. COOPERATIVA YBAPOBO LTDA.,
2. BERNI, MIGUEL ANGEL
3. BOBADILLA, ALCIDES
4. DRELICHMAN, SAMUEL
5. FRANCO, RICARDO
6. GAUTO VIELMAN, RIGOBERTO
7. GAMARRA DOLDAN,, PEDRO
8. GONZALEZ PALUMBO, PARIS
9. INSFRAN, RAMÓN ADALBERTO
10. MARTÍNEZ RUIZ DIAZ, NELSON MANUEL
11. MARTYNIUK, SERGIO
12. MODICA, JUAN O
13. MORAN, HUGO HERAN
14. MORLAS CANDIA, MARIO
15. POLETTI, GREGORIO
16. RAMIREZ RAMOS, ANTONIO
17. RIVAROLA, MIGUEL ANGEL
18. SOLER, JUAN JOSE
19. SOLJANCIC MORA,, JOSE
20. SACCO, CARLOS A.
21. TROCHE DE CABRAL, MARIA ISABEL
22. VALIENTE LARA, PEDRO RAFAEL
23. VINCI, JUAN MANUEL

PERÚ

1. FERNANDEZ DAVILA, ANTONIO
2. HUERTAS, NELLY
3. LIRA LINARES, ARTURO
4. LIRA LINARES, JORGE
5. MARTINEZ GUERRERO, LUIS
6. MORALES, ALONSO
7. REYES, DANIEL
8. ROSALES AGUIRRE, JORGE
9. TASSARA DE MUÑOZ, M.ª TERESA
10. TORRES MORALES, CARLOS
11. ZELAYARAN, MAURO

VENEZUELA

1. ESTELLER ORTEGA, DAVID
2. GARCIA MULLER, ALBERTO
3. HERRERA, JOSEFINA DEL CARMEN
4. MOLINA CAMACHO, CARLOS

RESTO AMÉRICA

BOLIVIA

1. TECEROS BANZER, ADALBERTO

COLOMBIA

1. GUARIN TORRES, BELISARIO
2. MEJÍA PALACIO, LUZ PATRICIA
3. PÉREZ ZEA, MARÍA EUGENIA
4. RODRÍGUEZ BARRERA, WILSON DARIO

CUBA

1. CÁNDANO PÉREZ, MABEL
2. HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL
3. MARTÍNEZ MONTENEGRO, ISNEL
4. MESA MEJIAS, MARIA DEL PILAR
5. MESA TEJEDA, NATACHA TERESA
6. RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES
7. ROJAS JIMÉNEZ, ANDY
8. SOTO ALEMÁN, LIEN

ECUADOR

1. ESPINOZA, M.^a LORENA
2. NARANJO MENA, CARLOS

MÉXICO

1. ESPINOZA BELLO, CARLOS FROYLAN
2. GONZALEZ PALACIOS, SERGIO
3. HERNÁNDEZ CORDERO, ROBERTO CARLOS
4. IZQUIERDO MUCIÑO, MARTHA ELBA

REPÚBLICA DOMINICANA

1. MÉNDEZ PÉREZ, JORGE ELIGIO

URUGUAY

1. REYES LAVEGA, HÉCTOR SERGIO

PUERTO RICO

1. COLÓN MORALES, RUBÉN A.

COSTA RICA

1. ABELLAN CISNEROS, ALEJANDRO
2. AGUILAR SANTAMARIA, ROXANA
3. BARRANTES CESPEDES, MARIO EDUARDO
4. BARRANTES, ROLANDO
5. CASTRO HERNÁNDEZ, LUIS PAULO
6. CEDENIL MONGE, GUSTAVO ADOLFO
7. CHACON SANTORESI, CARLOS MIGUEL
8. ELIZONDO VARGAS, MARTA MARIA
9. ESPINOZA, ROLANDO
10. JACOBO ZELAYA, CARLOS JOSÉ
11. LAO MENDEZ, ROSANA
12. LEON DIAZ, EDGAR EMILIO
13. LOPEZ, ORLANDO
14. MONTERO, ALEXANDER Y STEVE
15. MORALES, FRANCISCO
16. PERAZO SEGURA, CARMEN MARIA
17. PEREZ SANCHEZ, YAMILEH
18. PIZARRO MATARRITA, EDGAR
19. QUIROS MONTOYA, ANA LUCRECIA

20. RAMOS, RENE
21. RODRIGUEZ GONZALEZ, RAFAEL MAURICIO
22. ROJAS HERRERA, OSCAR MIGUEL
23. SANCHEZ BOZA, ROXANA
24. SOLANO MURILLO, ADOLFO
25. SUBIRÓS BARRANTES, SILVIA
26. VARDERLUCH LEAL, ANTONIO
27. VARGAS ALFARO, ALEJANDRO
28. VARGAS CHAVARRIA, JEREMIAS
29. VILLALOBOS, KARLOS

RESSEAU AFRICAIN DE DROIT COOPERAFIT

1. MAHAMAT, ADOUDOU
2. MIDAGON, ERNEST
3. PAPA, BAL

JORDANIA

1. ELSAYYED, ABDELHAKHEEM

Lista de asociados por orden alfabético

1. ABELLAN CISNEROS, ALEJANDRO
2. ACUÑA, MONICA
3. AFANADOR BELLIDO, JOSE
4. AFFERNI, VITORIO
5. AGUILAR SANTAMARIA, ROXANA
6. ALEGRE, ANTONIA JOSEFA
7. ALEGRE, NELIDA MARIA
8. ALEM, CARLOS ROBERTO
9. ALONSO RODRIGO, EVA
10. ALONSO SOTO, FRANCISCO
11. ALTHAUS, ALFREDO
12. ALZARI, FRANCISCO JOSE
13. ANCHIA ESCOBAR, AITOR
14. ANDRADE RAMOS RODRIGUES, ANA PAULA
15. ANTON, JUAN PEDRO
16. ARACAMA, NORA GABRIELA DE
17. ARANBURU AGIRRE, EDRIGA
18. ARDANZA VILLALABEITIA, JOSEBA
19. ARNAEZ ARCE, VEGA MARÍA
20. ARREGUI, ZORIONE
21. ARRIETA IDIAKEZ, FRANCISCO JAVIER
22. ARRIETA, JUAN LUIS
23. ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE DERECHO COOPERATIVO. COOPERATIVA YBAPOBO LTDA.
24. ATXABAL RADA, ALBERTO
25. AVILA ORIVE, JOSÉ LUIS
26. BALESTRA, RENE H.
27. BARAHONA, ALEJANDRO
28. BARBEITO DE COUZO, BEATRIZ
29. BARRANTES CESPEDES, MARIO EDUARDO
30. BARRANTES, ROLANDO
31. BARRIENTOS, JORGE
32. BASAÑES, JUAN CARLOS
33. BASSI, AMEDEO
34. BATISTA CAPETTINI, HAYNNER
35. BELLATO KALUF, MARCO AURÉLIO
36. BERNI, MIGUEL ÁNGEL
37. BIAGI, MARCO
38. BITARELLO, MÁRCIA ELISA
39. BLANCO LÓPEZ, JORGE
40. BOBADILLA, ALCIDES
41. BOGLINO, GLADIS
42. BONFANTE, GUIDO
43. BORBA DE AZEVEDO, MARÍA OTILIA
44. BRUNO, MARIA DE LAS MERCEDES
45. BUITRÓN ANDRADE, PABLO
46. CABRAS, GIOVANNI
47. CABRERIZO GARCÍA, OLIVIA
48. CAFFARATTI, ROBERTO DANIEL
49. CAFFARATTI, SERGIO

50. CALLEGARI, ANDRÉ
51. CALLEJO, ALFREDO V.
52. CÁNDANO PÉREZ, MÁBEL
53. CAO FERNÁNDEZ, MANUEL ANTONIO
54. CARAMANICO, JORGE GUSTAVO
55. CARDOSO, NORBERTO NICOLAS
56. CARELLO, LUIS ARMANDO
57. CASA, ANTONIO LUIS DE
58. CASTAGNINO, ENRIQUE F.
59. CASTRO HDEZ, LUIS PAULO
60. CASTRO HERNÁNDEZ, LUIS PAULO
61. CEDENIL MONGE, GUSTAVO ADOLFO
62. CELAYA ULIBARRI, ADRIAN
63. CHACON SANTORESI, CARLOS MIGUEL
64. CHAVES GAUDIO, RONALDO
65. CLARK, HORACIO ERNESTO
66. CMET, JUAN D.
67. COLANTONIO, GIULIANA
68. COLOMER VIADEL, ANTONIO
69. COLÓN MORALES, RUBÉN A.
70. CORDARA, ALBERTO E.
71. CORVALAN, ALFREDO R.
72. CRACOGNA, DANTE
73. CRISTO, PE. AMÉRICO
74. CUESTA, ELSA
75. DA SILVA GALHARDO, JOSÉ HENRIQUE
76. DA SILVA SILVEIRA, FELIPE
77. DABORMIDA, RENATO
78. DALLA FONTANA, ELVIO N.
79. DE BIASSI, ROMINA
80. DE LORENZI, ESTEBAN MARIO
81. DE CONTO, MARIO
82. DE MIRANDA SOUZA, JOSÉ EDUARDO
83. DE NIRO, NICOLAS HUMBERTO
84. DE SOUZA, LEONARDO RAFAEL
85. DEBIAGGI, CARLOS ALBERTO
86. DECANA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE DEUSTO
87. DELLEPIANE
88. DÍAZ DE SANTOS, S.A. (0007617-000734/05)
89. DIEZ ÁCIMAS, LUIS ÁNGEL
90. DIVAR GARTEIZAURRECOA, JAVIER
91. DOMINGUEZ, ELENA
92. DONETA, WALKER
93. DRELICHMAN, SAMUEL
94. ELIZONDO VARGAS, MARTA MARIA
95. ELSAYYED, ABDELHAKHEEM
96. EMBID IRUJO, JOSE MIGUEL
97. ENCISO SANTOCILDES, MARTA
98. ESPINOZA BELLO, CARLOS FROYLAN
99. ESPINOZA, MARÍA LORENA
100. ESPINOZA, ROLANDO
101. ESTELLER ORTEGA, DAVID
102. EWAN, C.
103. FAJARDO GARCIA, GEMMA
104. FARIAS, CARLOS ALBERTO
105. FERNÁNDEZ DAVILA, ANTONIO
106. FERRARIO, PATRICIO
107. FERRETI, GIAN ALBERTO
108. FICI, ANTONIO
109. FIOL RUIZ, JUAN ANTONIO
110. FORNARI, OSWALDO CARLOS
111. FRANCISCO LUNA, ERNESTO GASPAR
112. FRANCO, RICARDO
113. FRESNILLO MARTIN, JOSE ANTONIO
114. GADEA SOLER, ENRIQUE
115. GALEAZZI, ALBERTO NICOLAS
116. GALLANO, FRANCESCO
117. GALLASTEGUI ORMAETXEA, ITXASO
118. GALVEZ VEGA, JOSÉ
119. GAMARRA DOLDAN, PEDRO
120. GAMINDE EGIA, EBA
121. GARAY UGALDE, ENRIQUE ANTONIO
122. GARCÍA ÁLVAREZ, BELÉN
123. GARCÍA ARROUY, JULIO
124. GARCIA ARROUY, OSVALDO
125. GARCIA MULLER, ALBERTO
126. GATTI, SERAFINO
127. GAUNA, VICTOR ALBERTO
128. GAUTO VIEZMAN, RIGOBERTO
129. GIACCARDI MARMO, LUCIA
130. GIBELLO PASTORE, JOSÉ EDUARDO
131. GIGENA, EDGAR R.
132. GOMEZ LUNA, STELLA MARIS
133. GOMEZ URQUIJO, LAURA
134. GONÇALVES LINS VIEIRA, PAULO
135. GONDRA ELGEZABAL, GOTZON
136. GONZÁLEZ PALACIOS, SERGIO
137. GONZÁLEZ PALUMBO, PARIS
138. GROSSO, PATRICIA
139. GUARIN TORRES, BELISARIO

140. GUGLIELMONE, RICARDO LUIS
141. GUTIÉRREZ DE ÁLAMO MAHOU, JOAQUIN
142. GUTIÉRREZ FIORI, DANILO
143. HDEZ CORDERO, ROBERTO CARLOS
144. HENRY, HAGEN
145. HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL
146. HERNANDEZ SANTIAGO, SANTIAGO
147. HERRERA, JOSEFINA DEL CARMEN
148. HIGUERA, CARLOS DE LA
149. HUERTAS, NELLY
150. IAÑEZ, EMILIO ADELIO
151. IBERLUCIA, MIGUEL
152. INSFRAN, RAMÓN ADALBERTO
153. INSTITUTO ARGENTINO DE INVESTIGACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL (IAIES)
154. ISPIZUA, ALFREDO
155. IZQUIERDO MUCIÑO, MARTHA ELBA
156. JACOBO ZELAYA, CARLOS JOSÉ
157. JAMED ABDUL NASSER, FEITOZA
158. JENSEN, PABLO ANDRES
159. JOSÉ EDUARDO GIBELLO PASTORE, EDUARDO PASTORE
160. JUNG, ROLANDO VICTOR
161. JUSTO, LIA
162. KALUF BELLATO, MARCO AURÉLIO
163. KESSELMAN, JULIO
164. KESSELMAN, SILVIA
165. KLUG, RICARDO MIGUEL
166. KRUEGER, GUILHERME
167. LACREU, ALDO SANTIAGO
168. LAMPREABE MARTÍNEZ, JAVIER
169. LAO MENDEZ, ROSANA
170. LARRAZABAL BASAÑEZ, SANTIAGO
171. LASIERRA RIGAL, CARLOS MANUEL
172. LENTI, RUBEN JORGE
173. LEON DIAZ, EDGAR EMILIO
174. LIRA LINARES, ARTURO
175. LIRA LINARES, JORGE
176. LLAMOSAS TRÁPAGA, AIDA
177. LLARENA ALBEAR, MARIA BEGOÑA
178. LLEDO YAGÜE, FRANCISCO
179. LÓPEZ ALONSO, FERNANDO
180. LOPEZ GARDE, PABLO
181. LOPEZ, ORLANDO
182. LÓPEZ RODRÍGUEZ, JOSUNE
183. LORENZO, NORBERTO
184. LUNA FERNÁNDEZ, FERNANDO
185. LUNA, ERNESTO GASPAR FRANCISCO
186. MACIA Y GONZALEZ, JOSE MARIA
187. MAHAMAT, ADOUDOU
188. MANTLER, DIANA
189. MARTIN ANDRES, JESUS
190. MARTÍN SEGOVIA, FRANCISCO
191. MARTIN, CARLOS ALBERTO
192. MARTINEZ CHARTERINA, ALEJANDRO
193. MARTÍNEZ ETXEBERRIA, GONZALO
194. MARTÍNEZ GUERRERO, LUIS
195. MARTÍNEZ MONTENEGRO, ISNEL
196. MARTINEZ ORDORICA, JUAN LUIS
197. MARTÍNEZ RUIZ DÍAZ, NELSÓN MANUEL
198. MARTINEZ SAENZ, OSCAR
199. MARTYNIUK, SERGIO
200. MATUSEVICH, ELVA M. ENCINAS DE
201. MATZKIN, ENRIQUE
202. MELIJ, GUSTAVO RAUL
203. MEIRA APARÍCIO, DEOLINDA
204. MEJÍA PALACIO, LUZ PATRICIA
205. MÉNDEZ PÉREZ, JORGE ELIGIO
206. MENDIOLA GOROSPE, AGUSTIN
207. MERINO ANTIGÜEDAD, JOSÉ MARIA
208. MERINO HERNÁNDEZ, SANTIAGO
209. MERINO ORTIZ DE ZARATE, YOLANDA
210. MESA MEJIAS, MARIA DEL PILAR
211. MESA TEJEDA, NATACHA TERESA
212. MICELA, VINCENZO
213. MIDAGON, ERNEST
214. MIRANDA OLIVEIRA, ALEXANDRE
215. MODICA, JUAN O
216. MOIRANO, ARMANDO ALFREDO
217. MOLINA CAMACHO, CARLOS
218. MONTERO SIMO, MARTA
219. MONTERO, ALEXANDER Y STEVE
220. MONTOLIO HERNANDEZ, JOSE MARIA
221. MORA DELGADO, VICTOR MANUEL
222. MORALES, ALONSO
223. MORÁN, HUGO HERÁN
224. MORIENA, HUGO JUAN BARTOLO
225. MORLAS CANDIA, MARIO
226. MUGARZA YENES, JUAN MARTIN
227. MUNIAGURRIA DÍAZ, GASTÓN MIGUEL
228. MUNKNER, HANS H.
229. MUÑOZ GARCÍA, ALFREDO

- 230.** NAGAO MENEZES, DANIEL FRANCISCO
231. NAGORE APARICIO, IÑIGO
232. NAMORADO, RUI
233. NARANJO MENA, CARLOS
234. NASSER FEITOZA, JAMED ABDUL
235. OLIVEIRA REZENDE MARTINS, ANNE SHIRLEY DE
236. OMARINI, CESAR JUAN ARIEL
237. ORAA ORAA, JAIME
238. ORELLANO, RICARDO
239. PABLO-ROMERO GIL-DELGADO, MARIA CONCEPCIÓN
240. PALACIOS GONZALEZ, SERGIO
241. PANIAGUA ZURERA, MANUEL
242. PAOLUCCI, LUIGI F.
243. PAPA, BAL
244. PAROLA, AGUSTIN
245. PASCUAL, EDUARDO TOMAS
246. PAZ CANALEJO, NARCISO
247. PERALTA REYES, VICTOR
248. PERAZO SEGURA, CARMEN MARIA
249. PEREIRA SALOMÃO, BRASIL DO PINHAL
250. PEREZ COLMAN, MARIA SUSANA
251. PEREZ GINER, FRANCISCO
252. PEREZ SANCHEZ, YAMILEH
253. PÉREZ ZEA, MARIA EUGENIA
254. PERIUS, VERGILIO
255. PEZZINI, ENZO
256. PIZARRO MATARRITA, EDGAR
257. POGGI, JORGE DANIEL
258. POLETTI, GREGORIO
259. PONT GOIRICELAYA, RAFAEL
260. POZZA, PEDRO LUIZ
261. PRIETO JUAREZ, JOSE ANTONIO
262. PUGLIESE, SANTIAGO A.
263. PUVILL LIBROS S.A.
264. PUY FERNANDEZ, GLORIA
265. QUESTA, JOSE MANUEL
266. QUIROS MONTOYA, ANA LUCRECIA
267. RACUGNO, GABRIELE
268. RAMÍREZ RAMOS, ANTONIO
269. RAMOS, RENE
270. RATTENBACH, BEATRIZ SUSANA
271. REAL FLORES, MIREN JOSUNE
272. REYES LAVEGA, HÉCTOR SERGIO
273. REYES, DANIEL
274. REZZONICO, ALBERTO EDMUNDO
275. RIERA OLIVE, SANTIAGO
276. RISSO, MARCELO ROBERTO
277. RODRIGUES ANDRADE RAMOS, ANA PAULA
278. RODRIGUES, JOSE ANTONIO
279. RODRÍGUEZ BARRERA, WILSON DARIO
280. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, AMALIA
281. RODRIGUEZ GONZALEZ, RAFAEL MAURICIO
282. RODRÍGUEZ MUSA, ORESTES
283. ROJAS HERRERA, OSCAR MIGUEL
284. ROJAS JIMÉNEZ, ANDY
285. RONISE DE MAGALHÃES FIGUEIREDO
286. ROSALES AGUIRRE, JORGE
287. ROSANO, OBDULIO L. H.
288. ROSELL, RAUL HECTOR
289. ROSEMBUJ, TULIO
290. ROSSI, LUIS MARIA
291. ROSSINI, REYNALDO LUIS
292. RUEDA VIVANCO, JESÚS
293. RUESGA, MARIANO EUSEBIO (FEDCOOBA)
294. RUIZ DIAZ MARTÍNEZ, NELSON MANUEL
295. SACRISTÁN BERGIA, FERNANDO
296. SACCO, CARLOS A
297. SAEZ GABICAGOGEASCOA, JAVIER
298. SALVADO, MANUEL
299. SAMANIEGO RUIZ DE INFANTE, JOSU
300. SAN JOSE MARTINEZ, FERNANDO
301. SANCHEZ BOZA, ROXANA
302. SANTANGELO, PATRIZIA
303. SANTOS, MARÍA SOLEDAD
304. SANZ GARCÍA, ASIER
305. SANZ JARQUE, JUAN JOSE
306. SANZ SANTAOLALLA, FRANCISCO JAVIER
307. SCHMIDT BENDER, HORACIO F.
308. SCHMIDT, SERGIO FERNANDO
309. SECCIÓN NACIONAL PERUANA
310. SEPERTINO, SUSANA MARÍA
311. SIMONETTO, ERNESTO
312. SNAITH, IAN
313. SOLANO MURILLO, ADOLFO
314. SOLER, JUAN JOSÉ
315. SOLIANCIC MORA, JOSÉ
316. SOMOZA, RICARDO FRANCISCO

- 317.** SOTO ALEMÁN, LIEN
318. SPATOLA, GIUSEPPE
319. STANISLAVSKY, MARIO WALTER
320. STRECK, LENIO
321. SUÁREZ-ALBA AZANZA, M.ª EUGENIA
322. SUBIRÓS BARRANTES, SILVIA
323. SUSO VIDAL, JOSE MARIA
324. SWINNEY, IAN
325. TASSARA DE MUÑOZ, M.ª TERESA
326. TECHERA TORRECILLA, DAHIAN
327. TECEROS BANZER, ADALBERTO
328. TORRES MORALES, CARLOS
329. TORVISO, FERNANDO M.B.
330. TOSCANO, FERNANDO
331. TROCHE DE CABRAL, MARÍA ISABEL
332. URIBE, JANI
333. VALIENTE LARA, PEDRO RAFAEL
334. VALLATI, JORGE ARMANDO
335. VARDERLUCH LEAL, ANTONIO
336. VARGAS ALFARO, ALEJANDRO
337. VARGAS CHAVARRIA, JEREMIAS
338. VARGAS VASEROT, CARLOS
339. VERLY, HERNAN
340. VESCO, CARLOS ALBERTO
341. VILLALOBOS, KARLOS
342. VINCI, JUAN MANUEL
343. ZELAYARAN, MAURO
344. ZULUETA SAN NICOLAS, JOSU

Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (BAIDC)

Normas de publicación

1. **Contenido.** El BAIDC publica, con carácter semestral a partir de 2018, trabajos de investigación sobre Cooperativismo y Economía social.
2. **Envío de originales.** Los originales han de ser inéditos y deberán ser enviados en línea en la dirección: <http://baidc.revistas.deusto.es/about/submissions#authorGuidelines>.
3. **Formato.** En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. La segunda página recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), tanto en castellano como en inglés. Asimismo, el título y el sumario del artículo se enviarán en castellano e inglés.
4. **Normas de edición.** Las citas bibliográficas y las referencias a otras fuentes documentales se harán siguiendo el sistema 'Autor-Fecha' del manual de estilo de Chicago (http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/content/openbooks/manual_breve/manual_breve_chicago_deusto.html). El artículo debe incluir las referencias bibliográficas completas en la última página. Los trabajos presentados podrán tener una extensión entre 15 y 35 páginas.

Ejemplos:

a) Libros

Última página: Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder.

Cita en el texto: (Duch 1998, 99-100).

b) Capítulos de libro

Última página: Gómez Mendoza, Josefina. 2009. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

Cita en el texto: (Gómez Mendoza 2009).

c) Artículos de revista

Última página: Hernández Guerrero, María José. 2011. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1: 101-118.

Cita en el texto: (Hernández Guerrero 2011, 115).

5. **Proceso de publicación.** El Director y la Editora del Boletín con la participación del Consejo de redacción y del Consejo asesor decidirán la publicación de los trabajos

basándose en una evaluación externa independiente. El proceso de evaluación de los trabajos será una revisión ciega por pares, siguiendo el código ético del Boletín. Los autores podrán realizar la corrección de pruebas de imprenta y, si en el plazo de 10 días no se recibiese su corrección, se entenderá que el autor está conforme con la impresión recibida.

6. **Tasas.** No se cobran costos de envío, procesamiento ni publicación de los artículos.
7. **Copyright.** Los autores de los trabajos inéditos publicados en esta revista podrán reproducirlos en otro lugar con la debida anotación de su publicación original en el BAIDC.

Código ético

Con el fin de mejorar la transparencia y la información sobre el proceso de publicación del Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo (en adelante, la Revista) se han elaborado y adoptado los compromisos que se exponen a continuación:

1. Obligaciones generales del director de la Revista

El director de la Revista deberá:

1. Velar por la continua mejora de la Revista;
2. Asegurar la calidad de los artículos que se publican;
3. Mantener la integridad académica del contenido de la Revista;
4. Respetar la libertad de expresión;
5. Estar dispuestos a publicar las correcciones, retractaciones, y las disculpas que en su caso sean necesarias.

2. Obligaciones en relación con los autores

2.1. Promoción de conductas éticas

Los miembros de la Revista deberán asegurarse de adoptar las medidas oportunas para asegurar la calidad del material publicado, y evitar en la medida de lo posible la publicación de plagios o de trabajos no originales, salvo que en este último caso se permita de forma extraordinaria y justificadamente por parte de la dirección de la revista y se haga constar explícitamente en el artículo correspondiente dicha característica del trabajo publicado.

2.2. Normas de publicación para los autores

Se publicará y se mantendrá debidamente actualizado el proceso de publicación en la Revista con el fin de que los autores puedan tener toda la información que necesiten al respecto, y que solamente por causas debidamente justificadas y explicadas se podrá alterar. En particular, se publicará el funcionamiento del proceso de revisión por pares de los artículos recibidos.

2.3. Proceso de revisión por pares

Se publicará y se mantendrá actualizada una lista de evaluadores, que no será completamente cerrada, ya que a juicio del director de la Revista en función del tema y de otras circunstancias debidamente justificadas podrá someterse un artículo a la revisión de un experto que no se encuentre incluido en la lista de evaluadores publicada.

Los evaluadores deberán emitir juicios y evaluaciones claras y precisas, suficientemente argumentadas e imparciales. Igualmente, se evitarán los conflictos de intereses del tipo que fuere (personales, académicos, comerciales, etc.).

En cualquier caso, el proceso de evaluación quedará sujeto a estrictas condiciones de confidencialidad. Ni los revisores ni los autores conocerán sus respectivas identidades, evitando de esta forma los conflictos de intereses que se pudiesen producir. Al respecto, el director de la Revista ostentará un estricto deber de confidencialidad.

Los artículos serán revisados por dos evaluadores, recurriéndose a la opinión de un tercer evaluador en caso de que haya discrepancias sobre la publicación del artículo entre las dos evaluaciones realizadas.

2.4. Decisiones respecto a la publicación

Las decisiones relativas a la aceptación o al rechazo de un artículo para su publicación deberán basarse únicamente en la calidad del artículo, esto es, en su claridad, originalidad, importancia y en su adecuación a los objetivos y al ámbito de la Revista.

En ningún caso, se rechazarán artículos debido a las críticas u opiniones divergentes de posturas mayoritarias y/o manifestadas por miembros de la Revista, siempre que se trate de artículos de calidad que justifiquen sus posturas sin caer en la descalificación.

Igualmente, la decisión, bien de aceptación, bien de rechazo, se comunicará siempre al autor en el tiempo indicado en las normas de publicación, y deberá ser motivada, especialmente en caso de rechazo. Esta decisión no deberá modificarse posteriormente, salvo que se hayan producido serios problemas en el proceso de publicación que deberán justificarse.

En cualquier caso, los cambios en la estructura de la Revista no afectarán a las decisiones adoptadas previamente en cuanto a la aceptación o al rechazo de los artículos enviados para su publicación.

Relación de evaluadores

- Marina Aguilar Rubio (Universidad de Almería)
- Eva Alonso Rodrigo (Universidad de Barcelona)
- Edrigo Aranburu Aguirre, (Universidad de Deusto)
- Vega María Arnáez Arce (Universidad de Deusto)
- Francisco Javier Arrieta Idiakez (Universidad de Deusto)
- Baleren Bakaikoa Azurmendi (EHU-Universidad del País Vasco)
- Aitor Bengoetxea Alkorta (EHU-Universidad del País Vasco)
- Dante Cracogna (Universidad de Buenos Aires)
- Renato Dabormida (Universidad de Génova)
- Javier Divar Garteiz-aurrecoa (Universidad de Deusto)
- Marta Enciso Santolcides (Universidad de Deusto)
- Antonio Fici (Universidad de Molise)
- Enrique Gadea Soler (Universidad de Deusto)
- Eba Gaminde Egia (Universidad de Deusto)
- Belén García Álvarez (Universidad de Deusto)
- Alberto García Müller (Universidad de los Andes)
- Gotzon Gondra Elguezabal (abogado)
- Orisel Hernández Aguilar (Universidad de Pinar del Río)
- Martha E. Izquierdo (Universidad Autónoma del Estado de México)
- Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto)
- Santiago Larrazabal Basáñez (Universidad de Deusto)
- Aida Llamosas Trápaga (Universidad de Deusto)
- Josune López Rodríguez (Universidad de Deusto)
- Alejandro Martínez Charterina (Universidad de Deusto)
- Gonzalo Martínez Etxeberria (Universidad de Deusto)
- Francisco José Martínez Segovia (Universidad de Castilla-La Mancha)
- Deolinda A. Meira (Instituto Politécnico de Porto)
- Natacha Teresa Mesa Tejeda (Universidad de La Habana)
- José Eduardo Miranda (FMB)
- Marta Montero Simó (Universidad Loyola Andalucía)
- Alfredo Muñoz García (Universidad Complutense de Madrid)
- Iñigo Nagore Aparicio (abogado)
- Miren Josune Real Flores (Universidad de Deusto)
- Sergio Reyes Lavega (Universidad de la República de Uruguay)
- Orestes Rodríguez Musa (Universidad de Pinar del Río)
- Tulio Rosembuj (Universidad de Barcelona)
- Fernando Sacristán Bergia (Universidad Rey Juan Carlos)
- Roxana Sánchez Boza (Universidad Nacional de San José de Costa Rica)
- Francisco Javier Sanz Santaolalla (abogado)
- Lenio Streck (Universidad de Unisinos)
- Isabel Tur Vilas (Universidad de Barcelona)
- Carlos Vargas Vasserot (Universidad de Almería)

Boletines de la AIDC correspondientes a 2023

Por decisión de la Asamblea General Ordinaria de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, del pasado día 27 de junio de 2022, se acordó:

- Establecer como tema monográfico de investigación para los Boletines de la AIDC correspondientes al año 2023 el de **«Un análisis crítico de la Ley 11/2019, de Cooperativas de Euskadi»**.

Se invita a los miembros de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo a que realicen sus aportaciones sobre esta materia para los dos próximos Boletines, sin perjuicio de que sean admitidos trabajos sobre otros temas que sean estimados de interés.

Les recordamos que la fecha final de recepción de los trabajos fue el **31 de mayo de 2023** para el número 63 del Boletín que se publicará en diciembre de 2023.

La Dirección del Boletín de la AIDC

Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association
of Cooperative Law Journal