

48
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

FALLA DE ORIGEN

**LOS APOYOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA A
LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS EN EL
SEXENIO 1976-1982**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
CARLOS SORDO AGUILAR**

ASESOR: LIC. RODOLFO JIMENEZ GUZMAN

MEXICO, D. F.

JUNIO DE 1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	8
1. Concepto de Administración Pública	8
2. Principios de la Administración Pública	10
3. Contexto Político de la Administración Pública Mexicana	16
4. Principios de la Reforma Administrativa	22
5. Ley Orgánica de la Administración Pública	24
CAPÍTULO II	
ACERCA DEL COOPERATIVISMO	27
1. Orígenes de las Sociedades Cooperativas	27
2. Concepto de Sociedad Cooperativa	32
3. Clasificación Jurídica de las sociedades Cooperativas	34
4. Marco Jurídico	36
a) Leyes	41
b) Reglamentos y otras disposiciones Jurídicas	50
c) Reflexiones sobre los elementos que conforman la estructura legal del cooperativismo.	57
CAPÍTULO III	
RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA PÚBLICA	60
1. Plan Nacional de Fomento Cooperativo	62
a) Diagnóstico	63
b) Imagen Objetiva	74
c) Estrategias y Políticas	80
d) Programas, Metas e Instrumentos	84

	PÁGINA
CAPÍTULO IV	
INSTRUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA	90
1. Instituciones de Apoyo	92
a) Secretarías de Estado	92
b) Otros Organismos	96
2. Tipos de Apoyo	99
a) Financieros	100
b) Fiscales	101
c) Educativos	102
d) Otros	102
3. Coordinación de Apoyos	103
a) Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo	103
BALANCE GENERAL	106
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	118

A BLANCA POR SU COMPRENSIÓN Y APOYO

INTRODUCCIÓN

Dentro de los compromisos sociales del Estado mexicano posrevolucionario, está el del mejoramiento en los niveles de vida y de la distribución de la riqueza, encontramos el intento modesto que surgió en el sexenio 1976-1982, para tratar de fomentar la organización cooperativa como forma para mejorar el ingreso y cumplir con uno de los compromisos de la Revolución Mexicana.

La intención del presente trabajo de tesis es, precisamente la pretensión de expresar la importancia de la Administración Pública como instrumento de orientación y fomento a las actividades económicas y sociales, tomando como objetivo a las sociedades cooperativas, dentro del universo de las formas de organización de nuestro sistema económico, estableciendo su papel como promotor en la distribución del ingreso.

La organización social para el trabajo no representa una nueva forma de organización durante el periodo analizado, sin embargo, el escaso o ineficiente apoyo que se le otorgó desde su reconocimiento legal, impidió un desarrollo sano y sostenido, de tal manera que su participación dentro de la economía fue menor al 1% del P.I.B. ¹

Es durante el cardenismo que se establece la legislación especial para este tipo de organizaciones delimitando por una parte la responsabilidad del Estado y por otra las condiciones legales necesarias para su constitución como cooperativas, sin embargo, los modelos de desarrollo implementados desde el Cardenismo, provocaron un estancamiento en la proliferación y consolidación de la actividad

¹Plan Nacional de Fomento Cooperativo (1980) S.T.P.S. p.19

cooperativa.

Esta forma de organización representa una opción para los graves problemas de distribución del ingreso y de formación interna de capital, ocasionados en gran parte por las estrategias de desarrollo económico implementados hasta este periodo. Si bien no se pretende establecer al movimiento cooperativo como una panacea a la solución de todos nuestros problemas económicos, si se ofrece como una opción para mejorar la distribución del ingreso.

En este contexto la organización social para el trabajo, es una alternativa económica para aquellas ramas de producción, donde el uso de mano de obra intensiva y la pulverización de las formas de propiedad son características predominantes. Por ello las ventajas que ofrece el cooperativismo son principalmente : Ocupación de un gran número de trabajadores, la concentración del escaso capital y la optimización de los recursos con que cuentan los individuos o las familias, de tal modo que los sectores más propicios son el agropecuario y el artesanal, rezagados principalmente por la transferencia de capital de estos sectores a las zonas urbano industriales.

El presente trabajo toma como base la Administración Pública como instrumento del Estado para el fomento de este tipo de organizaciones, que como ya apuntamos, ha sido a través de ésta la forma para concretar acciones en el ámbito socioeconómico.

Es así, que nuestra sistematización para abordar dicho tema nos ha llevado primeramente ha analizar el concepto de Administración Pública y su metodología como ciencia social, las técnicas y los esfuerzos que se hicieron para

modernizarla y adecuarla a las transformaciones de México.

En seguida analizamos el cooperativismo, desde su formación como ideología hasta su concreción como unidad productiva. También, estableceremos los factores que determinaron su evolución en nuestro país, su connotación conceptual, jurídica y el marco legal que determina su existencia formal en el derecho positivo mexicano .

Posteriormente, estudiamos el diagnóstico realizado por la Administración Pública en el periodo 1976-1982, sobre el cooperativismo, y la planeación que tuvo objeto durante dicho periodo, de tal manera que observemos los motivos por los cuales quedó estancada durante décadas y porqué se instrumentó hasta 1978, de una manera racional en su fomento y apoyo.

Finalmente , situamos la instrumentación y la coordinación de esfuerzos en este periodo, donde se establece la planeación globalizadora, como una forma de realizar esfuerzos de actualización y mejoramiento de las técnicas administrativas, así como también, la programación de acciones que delimitaron responsabilidades en materia de rectoría económica, dentro de las cuales se incluye a la organización social para el trabajo como parte de la estrategia de empleo y bienestar social.

Capítulo I La Administración Pública en México

1. Concepto de Administración Pública

La definición de Administración Pública ha sido tratada por diferentes autores, no es fácil poder encontrar una definición única y exacta; sin embargo, con las definiciones de algunos autores y bajo un criterio personal, se intentará definir este concepto.

El significado de la palabra Administración viene del latín Administratione que significa acción de administrar. El término Administrar esta compuesto por ad y ministrare que conjuntamente significan servir, llevando implícito en su sentido, que es una actividad cooperativa que lleva el propósito de servir.²

Johann Von Justi dice: "**La gran administración estatal descansa virtualmente en las mismas reglas que otras administraciones deben observar. En ambas empresas, el propósito último es obtener los medios para asegurar lo que se ha logrado y usar razonablemente esos bienes poseídos. La administración interna del Estado es de mayor importancia y exclusión que aquella de una persona privada**".³

La definición de Woodrow Wilson se puede resumir así: "**La ciencia de la administración debe ser aplicada para mejorar la organización y los métodos de trabajo de las oficinas públicas, como un paso complementario**

² JIMÉNEZ Castro, Wilburg Introducción al Estudio de la Teoría administrativa. México, F.C.E. 1a. Reimpresión 1978.p.23

³ *Ibidem*. p.63

al servicio civil".⁴

Henry Fayol, dice: "**No hay una doctrina para la industria y otra para el Estado ; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria, valen para el Estado y reciprocamente**".⁵

El criterio de Max Weber esta basado en la eficacia de la autoridad pública formalmente disciplinada, a través de la cual se cumple la administración y se aplican las normas jurídicas a cada uno de los casos concretos, de manera impersonal e institucional, es decir, burocrática.

W. Jiménez Castro, concluye; en base a un criterio político que ". . .**la reciproca influencia entre la política y la administración tiende a aplicar el estudio de la ciencia administrativa en sentido estricto**".⁶

De acuerdo a lo antes citado, se puede identificar la marcada diferencia entre las tesis eficientistas y las políticas, que dificultan un criterio uniforme; en verdad, los principios administrativos no se deben contraponer con los políticos, ya que se caería en una administración tecnocrática, sin contemplar la parte humana que se administra.

Se podría decir que la Administración Pública , es la actividad que desarrolla el Estado por medio de instituciones que prestan servicio a la comunidad y establecen una relación entre gobernantes y gobernados; conjugando la actividad política y la administrativa, con un criterio de eficiencia y eficacia en el marco del

⁴Ibidem. p.66

⁵Ibidem. p.72

⁶ Ibidem. p.82

servicio público.

Es así, que la Administración Pública, en la medida que utiliza e implementa técnicas, mejora su funcionamiento y coadyuva a elevar bienestar de la sociedad a la que sirve, dentro de los marcos jurídico y político.

2. Principios de la Administración Pública.

La Administración es una ciencia, la cual tiene una metodología propia en su sentido más objetivo, que no permite improvisación ni azar para lograr los principios de eficiencia y de eficacia. Es por esto que, la ciencia administrativa, en su evolución de doctrina a ciencia social, ha experimentado cambios profundos en sus principios y conceptos.

En la Administración moderna se han distinguido principios básicos que son perfectibles en su evolución, los cuales no deben tomarse como inflexibles o imperfectibles, sino simplemente como base para su buena aplicación.

La Administración Científica, tiene básicamente los siguientes principios: Planificación, Organización, Coordinación y dirección los cuales se desglosarán, especificando su significado e importancia en la administración moderna para cumplir los principios de eficiencia y eficacia.

Planificación.- Es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. ⁷

⁷ Ibídem . p.19

La importancia de la planificación es que hace prever, concebir y formular todo lo concerniente a la operación, e implica una sucesión de pasos que se han de seguir en forma ordenada y continua, a fin de resolver los problemas administrativos.

Para que la Planificación tenga resultados óptimos, es necesario que tenga un objetivo claramente definido, que antecede a la formulación y realización del planeamiento, puesto que sin él, dicho proceso administrativo se hace en el vacío y sin sentido.

La planificación debe contar con uniformidad, mediante la cual, se establecen normas de actuación que permitirán medir las realizaciones, obteniendo experiencia controlada; su importancia esta inscrita en la dinámica administrativa y el proceso constante de auto control.

Por otro lado, la planificación debe tener continuidad y se ilustra al decir , que el plan reducido a su más elemental expresión, es la constante labor de reafirmar y agudizar los objetivos que deben cumplirse a través de la acción administrativa.

También la planificación debe tener elasticidad, la cual se basa en el hecho de que por perfecto que sea un plan teórico en su aplicación práctica, debe modificarse temporalmente dadas las circunstancias imperantes, pero una vez que no existen o han sido superadas, el plan puede llevarse a efecto en la forma inicialmente diseñada.

Por último, la planificación debe tener equilibrio, bajo el cual se establece que debe haber una armonía de los múltiples factores incluidos en el plan; que

también significa que el volumen y naturaleza de las labores que deben desempeñarse en cada cargo, están obligados a guardar proporción con otros múltiples factores de secuencia e interrelación del trabajo.

Así mismo, la planificación debe reunir tres requisitos básicos:

Investigación.- Es decir el proceso de recopilación de datos, ya que revela la situación que existe en el momento.

El respaldo del nivel supremo de decisión.- Para tener la aprobación formal y política.

La Legitimidad.- Sin la cual, la opinión pública favorable, no es permanente.

Organización.- Este concepto se debe distinguir desde dos puntos de vista, el formal y el humano.

a) ***"Por organización formal se entiende un sistema cooperativo, previo, conscientemente planificado y coordinado, para que cada uno de los que participan en él conozcan de antemano las labores, responsabilidades y derechos que le corresponden en su condición de integrante del grupo."***⁸

Es así que, la teoría clásica de la organización concede supremacía a las funciones y a su interrelación, dentro de una estructura formal, en la cual, sus integrantes se conducen acatando las normas de actuación que se han fijado.

⁸ *Ibidem.* p.159

Son ocho principios básicos los que comprenden una organización desde el punto de vista formal, como se muestra a continuación:

- 1.- Todas las partes de una organización deben obedecer a un objetivo definido.
- 2.- La responsabilidad de realizar un trabajo debe ir acompañada de la autoridad para dirigir y controlar los medios de hacerlo.
- 3.- Debe establecerse en toda organización niveles de autoridad, a los que hay que obedecer y respetar.
- 4.- Debe existir una autoridad suprema a quien corresponde la máxima responsabilidad.
- 5.- Es necesario limitar el número de subalternos en cada uno de los niveles de autoridad, para poder ejercer una buena coordinación sobre sus labores.
- 6.- La autoridad suprema debe concretar sus actividades a establecer normas de actuación y resolver los asuntos no rutinarios o de excepción.
- 7.- hasta donde sea posible, los deberes que se asignan a cada cargo, deben definirse claramente y establecerse por escrito.
- 8.- El agrupamiento de labores dentro de la organización debe hacerse con base a naturaleza similar, a fin de lograr homogeneidad en la realización de tareas y actividades.

En resumen la organización formal se considera un aspecto técnico, es decir, reglas básicas para establecer una organización y asegurar su eficiencia.

b) La organización desde el punto de vista humano, nace como respuesta a las teorías clásicas, las cuales no tomaban en cuenta a las personas como parte fundamental de una organización; es así, que se analizan los factores humanos que hacen evolucionar a una organización.

Luther Gulick dice: "**La estructura de una organización debe reflejar no solamente la lógica del trabajo que se realiza, sino también las actitudes mentales de las personas que las constituyen y que se han reunido para llevar a cabo cierta tarea. Son los seres humanos . . . y no la gráfica de una organización, los que en verdad desempeñan las labores y hacen el trabajo.**"⁹

El movimiento humanista en la organización, donde se analizan diversos factores, como la personalidad e identificación del individuo y su manera de influir dentro de la organización, nos da clara idea de los contrastes entre la organización formal y la humana, sin embargo, a un criterio personal, estos dos se complementan, porque se necesitan técnicas para hacer funcionar una organización y por otro lado, es necesario tomar en cuenta al ser humano como parte medular de toda organización, no como un esquema o la pieza de una máquina.

Coordinación. - "**Es el proceso integrador por medio del cual se ajustan las partes entre ellas, de suerte que funcionen armónicamente y sin fricciones o duplicaciones y dando a cada sector o individuo su máxima contribución a ese todo, a fin de satisfacer los objetivos sociales de la institución en particular.**"¹⁰

Existen dos criterios básicos para coordinar: a través de estructuras y

⁹ ibidem. p.231

¹⁰ ibidem. p.257

procesamientos adecuados, y por medio de adoctrinamiento, que consiste en la aceptación del objetivo social.

Por otro lado, también existen dos tipos de coordinación: La vertical y la horizontal, en las cuales se debe establecer unidades de coordinación en los diferentes niveles de la cadena a escalar. La coordinación vertical se establece por la autoridad, mientras que la coordinación horizontal actúa por medio de la aplicación universal del conocimiento.

Los principios básicos de coordinación son cuatro:

-El principio del contacto directo, que establece que la coordinación debe lograrse a través de relaciones colaterales u horizontales.

-El de la coordinación en las labores de política y planificación, que establece la conveniencia de lograr una administración formal de criterios y esfuerzos desde las etapas primarias.

-El principio de la reciprocidad de todos los factores, hace énfasis en que, al igual que los otros aspectos administrativos de una institución, la coordinación es la resultante de interrelacionar esfuerzos, y no un producto aislado.

-El principio de la coordinación como proceso ininterrumpido, reconoce el dinamismo que tiene toda organización y, por lo tanto, la necesidad de que se hagan los ajustes periódicos para mantener esa armonía de esfuerzos.

La coordinación es consecuentemente una técnica para mejorar las acciones de

la institución, para lograr sus objetivos y metas, evitando el derroche de esfuerzos.

Dirección. - *"Es la labor de conciliar intereses particulares y obtener los objetivos sociales, a través de los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización."*¹¹

Se trata de una técnica para conducir las actividades de los miembros de una institución, a base de principios formales y humanos. En toda organización existe este elemento, que tomará las decisiones para el logro de los objetivos, impulsará y guiará a la organización por los caminos establecidos por los otros principios de la administración.

Son estos los elementos básicos de la administración moderna, que mediante la correcta aplicación asegurarán los principios de eficacia y eficiencia en toda estructura organizacional, para alcanzar los objetivos previstos y realizar adecuadamente sus funciones.

3. Contexto Político de la Administración Pública

Para hablar de la concepción del Estado mexicano y el desarrollo de su sistema de Administración Pública durante este periodo, mencionaré en forma somera los antecedentes que lo originaron su situación y desarrollaremos con un poco más de profundidad el periodo que nos ocupa.

La gestación del Estado mexicano como nación independiente tiene como

¹¹ Ibídem. p.284

modelos la Ilustración Francesa y los constituyentes de Filadelfia con adaptaciones a una formación y realidad histórica diferente. ¹²

En un inicio la formación del Estado mexicano ocurrida en el transcurso del siglo pasado se concibe como un imperio, el cual tiene una duración efímera, al cabo de un año surge un sistema republicano con dos corrientes ideológicas diferentes, las que conciben un sistema de administración nacional de acuerdo a los postulados de cada corriente.

Estas dos corrientes se agruparon en dos partidos, el conservador y el liberal, cada uno con sus plataformas ideológicas muy definidas en cuanto a lo que debía de ser el sistema de gobierno que predominara. ¹³

Los conservadores con clara influencia de la ilustración francesa conciben al país como una entidad con un poder central, que administrara desde el centro a todo el territorio que ocupaba en ese entonces nuestro país.

Los liberales por otro lado, con clara influencia de los constituyentes de Filadelfia plantean un sistema de Estados soberanos federados con una división de poderes.

En resumen el periodo comprendido de 1821 a 1875 es caracterizado por la anarquía e intervenciones extranjeras, provocada por la falta de unidad e indefinición del sistema de gobierno a seguir. ¹⁴

¹²GONZÁLEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México. México. Ed. Era, 15a. Edición 1985 p. 23

¹³Ibidem. p. 10

¹⁴Ibidem. p. 10

Lo anterior es resultante del logro impositivo de la corriente liberal sin sometimiento de la corriente conservadora.

Es necesario anotar que la corriente liberal se impone durante uno de los periodos del General Santa Ana, el cual se caracterizó por su capacidad negociadora.

Al dividir un territorio único en Estados libres y soberanos, sujetos a un acuerdo previo de constituirse en Estados federales, provoca la separación de los Estados del norte que piden su anexión a los Estados Unidos de América, cuyo resultado es la guerra de México contra E.U.A., en la que pierde México y origina la ocupación del Ejército Norteamericano, en menoscabo de más de la mitad del territorio nacional.

Asimismo, el sistema de contrapesos en la forma de gobierno con su separación de poderes, impidió una definición económica y política, creando un vacío de poder, lo cual debilitó la capacidad de negociación frente a las potencias extranjeras. Con el triunfo de los liberales, se produjo la inconformidad de los conservadores por el fracaso ante la intervención norteamericana, originando la ocupación francesa, concluyendo con la derrota definitiva de los franceses y de los conservadores, gracias a la ayuda de los norteamericanos con material bélico.

Después de algún tiempo sube al poder el General Porfirio Díaz quien combatió en la batalla del 5 de mayo al lado del general Ignacio Zaragoza, estableciendo una dictadura de 30 años, en la que gobernó con facultades extraordinarias.

Este periodo permitió una orientación económica definida de impulso a la inversión extranjera en la minería, concentrando la tierra en unas cuantas manos, y provocando el surgimiento de una burguesía terrateniente nacional y desequilibrios sociales muy profundos. ¹⁶

Asimismo este periodo canceló la participación política de los sectores medios y bajos de la sociedad que surgieron con la incipiente industrialización y las nuevas formas económicas en el agro.

Después de contener el vapor en una olla sin escapes de seguridad, estalla la inconformidad por la excesiva represión y casi nula participación política en las decisiones que se tomaban , originando la Revolución Mexicana.

Durante la revolución armada comprendida de 1910 a 1921, caracterizada por caudillos y luchas de diferentes facciones por el poder, nace la nueva constitución de 1917, que trata de imponer un Estado de derecho, mas que un Estado de caudillos, la institucionalidad ante el carisma personal, de derecho y no de hecho. Con el ascenso al poder del General Plutarco Elías Calles se empieza a conformar el Estado contemporáneo con su histórico discurso de instituciones, y la formación de un partido que aglutina todas las corrientes ideológicas, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, que junto con la Constitución de 1917 dan al poder Ejecutivo una particular preponderancia frente a los poderes Legislativo y Judicial, creando una subordinación al Ejecutivo, sin embargo el sistema institucional frente al de caudillo, no funcionó debido a la permanencia del General Calles, como dirigente del PNR, quien ejerció un poder frente al

¹⁶ibidem cap. 1

presidente. Con la elección del General Lázaro Cárdenas del Río empieza el camino del poder institucional, debido a que las aspiraciones de la revolución no encontraron eco en el período anterior.

Fue Lázaro Cárdenas quien empeño un efectivo reparto agrario, expropió los ferrocarriles y el petróleo de manos de intereses extranjeros, organizó a los obreros, campesinos y clases medias dentro del partido, lo cual le permitió tener la fuerza política necesaria para sacudirse el liderazgo político de Elías Calles.

Es así, que el Estado empieza a definir su papel rector en la Sociedad, a dirigir el rumbo económico del país, ampliando el poder de negociación del país, frente a las potencias extranjeras. La importancia de Lázaro Cárdenas estriba principalmente en el esfuerzo que caracteriza a su periodo presidencial, de adquirir empresas y aumentar el poder económico del Estado para negociar. Profundizando un poco, la intervención del Estado en la economía es la resultante de la necesidad de hacer frente a las presiones del exterior y fomentar las actividades económicas de la sociedad.

Es verdad que después de la revolución hasta nuestros días se ha fomentado la formación de capital privado, lo cual para muchos ha desviado las aspiraciones de las clases populares en su lucha por mejores condiciones de vida.

Sin embargo, a través de nuestra historia debido a la necesidad de hacer frente a los grandes intereses oligopólicos de las naciones industrializadas, no se ha podido llegar a un sistema de equidad social.

Es importante señalar que después de las expropiaciones de los ferrocarriles y

del petróleo por parte de Cárdenas, además de las reivindicaciones sociales que se dieron, provocaron las presiones de los capitales oligopólicos para una intervención armada directa a nuestro país. ¹⁶

Así, nuestra Administración Pública eligió el modelo de desarrollo al capital privado industrial, ocasionando desequilibrios estructurales, mitigados por la concesión y negociación del Estado con las clases afectadas por la mala distribución del ingreso.

Es por ello que, la necesidad de establecer un poder fuerte que agrupara y señalara el rumbo de los factores económicos, deriva en una estructura presidencialista, que ha coadyuvado a la formación y dirección definida de un modelo de desarrollo.

Se establece así una Administración Pública dependiente del poder ejecutivo, con fuerza frente a los poderes legislativo y judicial, tanto en lo político como en lo económico, con una legitimidad establecida en nuestra constitución.

El periodo de José López Portillo, es caracterizado por el fortalecimiento del Sector Paraestatal y el inicio de la Reforma Política, debido principalmente al aumento de los precios internacionales del petróleo y al aumento de nuestra plataforma de explotación petrolera; generando exportaciones de petróleo .

El aumento de los ingresos del país vía exportaciones de petróleo y la apertura de los créditos externos por parte de la banca internacional, genera una expansión del gasto público y por ende el inicio de una espiral inflacionaria, como

¹⁶Octavio Ianni. El Estado Capitalista en la Época de Cárdenas. p. 114

consecuencia del déficit público.

Este crecimiento económico explosivo, permite dotar de recursos al sector cooperativo, como medio de redistribución del ingreso; sin embargo el creciente déficit en la balanza de pagos y el desplome de los precios del petróleo en 1982, hacen que el país entre en una crisis económica de profundas dimensiones; originando el cambio de la estrategia del "Nacionalismo Revolucionario" al Llamado "Neoliberalismo"; con un giro de 180 grados, llevando al país del extremo de un proteccionismo excesivo a las importaciones a una apertura comercial indiscriminada y demasiado acelerada.

4. Principios de la Reforma Administrativa

La llamada Reforma Administrativa surge, en nuestro país, para mejorar los sistemas de respuesta a la población, cuyas necesidades iban creciendo, conforme la dinámica de las circunstancias y exigía mayores y mejores servicios.

A partir de 1970 se establecieron los criterios que debían seguirse para modernizar la estructura de Administración Pública, en un esfuerzo por acabar con los añejos problemas que venía arrastrando desde tiempo atrás.

Es en 1977 cuando empieza como programa de acción, el cual pretendió imprimir una mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos fueron, entre otros: Incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de

esas entidades acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia del servicio, así como una actividad innovadora, dinámica y responsable, fortaleciendo la coordinación, colaboración y trabajo en equipo como política de gobierno.

"Básicamente, el proceso de programación de la Reforma Administrativa se concibió para reportar beneficios a los seres humanos que participan en el acontecer administrativo y ello porque, sólo así se podrían señalar las responsabilidades de cada quien a su correspondiente nivel." ¹⁷

Por lo tanto, la reforma propuso desarrollar una Administración Pública que permitiera :

"Al Presidente de la República, llevar a cabo con mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la estrategia de desarrollo económico y social". ¹⁸

"A los responsables de las Instituciones Públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo." ¹⁹

¹⁷CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. I.N.A.P., 3a. Edición 1978.. p. 131

¹⁸Ibidem p.131

¹⁹Ibidem. p.132

"A los trabajadores al servicio del Estado , desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, generar en los servidores públicos la actitud y preparación que reclama el desarrollo del país, garantizando al mismo tiempo sus derechos y atendiendo sus necesidades."²⁰

"A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas."²¹

El Plan Global de Desarrollo quiso garantizar que la revisión interna de las instituciones se llevara a cabo sin desconocer un análisis que habría de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado, se hubieran podido duplicar esfuerzos o conseguir resultados parcial o totalmente contradictorios.

5. Ley Orgánica de la Administración Pública.

Toda modificación administrativa requiere de un marco jurídico acorde a las necesidades de cada gobierno, legitimando su acción y haciéndola obligatoria para sus miembros; es de esta manera que nació la Ley Orgánica de la Administración Pública, para dar marcha a la reforma administrativa, adecuando las instituciones federales en cumplimiento al propósito de modernizar la

²⁰ibidem. p.132

²¹ ibidem. p.32

Administración Pública. El enfoque característico de la ley, fue de evitar duplicidad de funciones y coordinar de una forma coherente las acciones del Poder Ejecutivo, definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se tradujesen efectivamente en los resultados que demandaba el país.

Otro punto que planteaba la ley, era la conjunción de las acciones desagregadas en dos dependencias, de los apoyos a la organización agropecuaria, buscando una integración programática.

Asimismo se pretendió institucionalizar la programación de las acciones de la Administración Pública, estableciendo prioridades, objetivos y metas, con un resultado viable y comprensible, finalmente el desarrollo del sector Paraestatal.

"En ese tiempo, más de la mitad del presupuesto de egresos se canalizaba por este tipo de entidades, las cuales tenían dispersos sus mecanismos de control y coordinación. Es así que la inclusión de estas entidades dentro de la ley permitiría llevar hasta sus últimas consecuencias, la reforma administrativa."²²

"Por medio de esta se establecieron los mecanismos que habrían de coordinar las entidades paraestatales con el resto de las dependencias del ejecutivo con la finalidad de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Incorporando en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado , ya que, la

²²Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República. México. 1977. p.4

escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado al gasto público, todo ello con el fin de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.²³

De otra parte se propuso que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyeran en unidades con responsabilidad sectorial, a fin de realizar la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarían facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que esta a su cargo.

En fin, es por medio de la modernización de las estructuras administrativas, que se conjugan las acciones disgregadas de la Administración Pública, coordinando y programándose en conjunto, para hacer más racional la acción del Estado .

²³ *Ibidem* p.4

Capítulo II Acerca del Cooperativismo

1. Orígenes de las Sociedades Cooperativas

Las sociedades cooperativas nacen como respuesta a las condiciones creadas por la economía mercantil ó economía de cambio, en la cual el productor se ve separado de los medios de trabajo y del mercado para los productos de su trabajo, dicho en otros términos, los que producen con su fuerza de trabajo la venden a los que detentan los medios de producción, lo cual ocasionó el problema social moderno.

Es así, como nacen los pensadores que sostenían la tesis de que los problemas sociales se podrían resolver mediante un plan de libre asociación, estos son los socialistas asociacionistas, cuyos representantes más destacados como pensadores son : Roberto Owen y Carlos Fourier. El primero industrial muy rico, de gran influencia en su país y en su época. El segundo, hombre modesto, cuya reputación trascendió a un reducido grupo.

Los socialistas asociacionistas argumentaban que, en la realidad social las energías individuales están ahogadas para todos con excepción de los privilegiados, y que los hombres deben descubrir un medio que se adapte a las verdaderas necesidades del hombre, en virtud de una armonía natural; creyeron que la asociación cooperativa era el medio mas idóneo para detener los efectos negativos de la libre competencia, que originaba además, luchas internas entre productores y trabajadores.

Roberto Owen, no pensaba que los obreros debían expropiar los bienes de la sociedad capitalista, sino que debían crear capitales nuevos. Pone en práctica en su fábrica de New Lart las colonias obreras. Owen vino a México en 1878, tratando de crear colonias donde probar su nueva doctrina, obteniendo la negativa por parte de las autoridades.

Por su parte Carlos Fourier pensaba en sustituir el trabajo asalariado por el trabajo asociado, haciéndolo más atrayente y productivo. El pobre podría decir: nuestros campos, nuestros bosques, nuestras fábricas; el obrero tendría la oportunidad de participar en el beneficio no solo como tal, sino en razón de su talento como director.

En México, las condiciones prevalecientes en el periodo Porfirista, con la riqueza de los grandes terratenientes concentrada en unas cuantas manos, la nula legislación laboral y las represiones que vivía la población, principalmente rural, dieron origen a la Revolución Mexicana.

Las haciendas, grandes extensiones de tierra, mantenían al trabajador agrícola en condiciones infrahumanas, establecieron la tienda de raya, en las que expendían productos de ínfima calidad y precios exorbitantes, que mantenían en la miseria al 80% de la población.

Las industrias mineras que explotaban al obrero, bajo condiciones deplorables provocando movimientos como los de Cananea y Río Blanco que se reprimieron con todo rigor.

La legislación laboral era nula, pues la jornada de trabajo era de diez a doce

horas, con salarios que no alcanzaban a cubrir sus más elementales necesidades, las huelgas estaban prohibidas y se castigaba con severidad a quienes pedían la elevación del salario. El gobierno de Díaz, solo permitía la organización de sociedades mutualistas de obreros y artesanos; sin embargo, a finales del siglo XIX y principios del XX, empezaron a organizarse algunos grupos de trabajadores en uniones que solían reclamar un trato de parte de los patrones o capataces, mas altos salarios y menor número de horas de trabajo. En muy pocas tuvieron éxito las demandas de los trabajadores.

De la clase media, muy por debajo de la aristocracia Porfirista, surgieron los principales intelectuales de la Revolución, como Ricardo Flores Magón y Francisco I. Madero. Ellos hicieron un análisis de la situación de la época.

A raíz de lo antes expuesto, estalla la Revolución Mexicana en el año de 1910, con la agitación de varios intelectuales, principalmente Madero, que subió al poder en 1911, tras la frase de Sufragio Efectivo. No Reelección, estableciendo el plan político social de 1911, como presidente provisional.

Posteriormente cuando Madero pretende ya no ser presidente provisional, en 1913, es derrocado, iniciándose una época de caudillos y gobiernos provisionales, caracterizándose por una anarquía total en el país, época de luchas intestinas e inestabilidad política, económica y social.

La época posterior a 1913 se caracterizó por la lucha de diferentes facciones, los batallones rojos de la Casa del Obrero Mundial (de tendencias socialistas), los Villistas, los Carrancistas, los Zapatistas; logrando al fin en 1916, con el ascenso al poder del General Venustiano Carranza, establecer la soberana convención

revolucionaria y crear el Programa de Reforma Política Sociales de la Revolución (Antecedente de la Constitución de 1917), en el que se plasman los anhelos del pueblo reprimido durante años, siendo la Constitución más avanzada del mundo en materia social de su tiempo.

En el Programa de Reformas Politico-Sociales de la Revolución se menciona en el artículo 7 lo siguiente:

Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.

Se desprenden de este contenido posteriormente, los artículos 28 y 123 constitucionales. Es así como nacen las bases jurídicas del cooperativismo, que posteriormente, en la época de Cárdenas , se expide la Ley de Sociedades Cooperativas.

La participación del movimiento obrero durante la revolución, sentó las bases del cooperativismo, como respuesta adicional a los sindicatos; el Cardenismo pretendió consolidar lo que los constituyentes plasmaron en la Constitución de 1917. Así como los factores sociales que provocaron el estallido de la revolución, emerge el movimiento cooperativo y la inercia del apoyo institucional en el México moderno.

En el Capítulo I de esta tesis, El Contexto Político de la Administración Pública, se anotó el papel rector del Estado en las actividades económicas de la sociedad y su dirección a la formación del capital privado. Una de las soluciones, para mitigar los efectos de la acumulación de capital y su concentración en unas cuantas

manos, es el fomento a la organización cooperativa.

La organización social para el trabajo, aunque reconocida en nuestra legislación, no tuvo el impulso y el reconocimiento por parte del Estado, debido en gran parte a la adopción de los modelos de desarrollo ajenos a nuestra realidad y a nuestras posibilidades.

Se han establecido causas, por las que nuestro país no ha alcanzado el desarrollo social y económico esperado, dentro del marco de las políticas económicas establecidas en el periodo Posrevolucionario. Estas causas son para algunos, la falta de capital, de tecnología, el modo de producción, la mala distribución del ingreso, la corrupción, el paternalismo, el gasto público orientado al subsidio del consumo y no a la inversión, etc.

En mi opinión, una de las causas principales, es la falta de organización de los recursos con que contamos y su excesiva concentración en el centro del país; La organización social para el trabajo, da una opción a esta problemática, no solo de crecimiento sino también de distribución del ingreso.

La formación y fomento de sociedades cooperativas reuniría el escaso capital y la abundante fuerza de trabajo, propiciando su concentración en unidades productivas en cada región del territorio nacional.

Si tomamos en cuenta que el agro mexicano sufre de una descapitalización profunda tanto de recursos financieros como de fuerza de trabajo, como consecuencia de la transferencia hacia los centros urbanos, podemos pensar en el cooperativismo como forma de organización en el agro para propiciar la

formación de capital y una mejor distribución del ingreso.

Es por ello, que el Estado debe fomentar la creación y reforzamiento de este tipo de organización a fin de retroalimentar al mercado interno, dejando a la industria mediana y grande el mercado internacional. Debemos asimilar el dicho popular de que la unión hace la fuerza, nuestra oportunidad de desarrollo está en la formación de unidades productivas no en su cancelación; no podemos dejar al azar o al experimento la política económica.

Mao Tse Tung decía que los hombres crean la riqueza, porqué no unimos el trabajo del hombre para crearla, pues su trabajo genera capital, no el capital al trabajo; no podemos esperar que los recursos financieros fluyan de la nada o de los recursos naturales no renovables.

2. Concepto de Sociedad Cooperativa.

Antes de poder definir lo que se debe entender por sociedad cooperativa, es necesario delimitar el significado del término cooperación, Este puede definirse etimológicamente como la acción de obrar en conjunto para el logro de un bien común, desde el punto de vista económico, la cooperación tiene como fin fomentar el ahorro, suprimir los intermediarios de la esfera de producción, el crédito y el consumo, a fin de obtener beneficios comunes que se repartirán entre todos los asociados. En su concepto más general y amplio, la cooperación es un movimiento económico y social, cuyo fin es el de obtener ventajas económicas especiales, así como, a largo plazo, llevar todo un programa de renovación y progreso social.

A continuación expongo las definiciones propuestas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el concepto jurídico de sociedad cooperativa:

Organización Internacional del Trabajo :***"Una cooperativa es una asociación de personas en número variable, que se enfrentan con las mismas dificultades económicas, y que libremente unidas sobre la base de la igualdad de derechos y obligaciones, se esfuerza por resolver esas dificultades, principalmente administrando por su cuenta y riesgo con miras al provecho material y moral común y mediante la colaboración de todos, una empresa en la cual delegaron una o varias de las funciones económicas que responden a necesidades comunes"***.

El concepto jurídico conforme a lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1937, lo establece en los siguientes términos:

"Art. 1.- Son Sociedades Cooperativas aquellas que reúnan las siguientes condiciones.

I. Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores; o se aprovisionen a través de la sociedad o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores.

II. Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros.

III. Funcionar con un número variable de socios nunca inferior a diez.

IV. Tener capital variable y duración indefinida.

V. Conceder a cada socio un voto.

VI. No perseguir fines de lucro

VII. Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de estos en una obra colectiva.

VIII. Repartir los rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, si se trata de cooperativas de producción y de acuerdo con el monto de operaciones realizadas con la sociedad en las de consumo.”

En suma debemos entender por sociedad cooperativa aquellas instituciones que no persiguen fines de lucro y que funcionan en igualdad de derechos y obligaciones, integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores, y cuyo objeto es procurar un mejoramiento social y/o económico de sus asociados, mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva.

3. Clasificación Jurídica de las Sociedades Cooperativas

La ley general de sociedades cooperativas reconoce cuatro tipos de éstas que son: Sociedades Cooperativas de consumidores, Sociedades Cooperativas de Productores, Sociedades Cooperativas con Intervención Oficial y Sociedades

Cooperativas de Participación Estatal.

"Son Sociedades Cooperativas de Consumidores aquellas cuyos miembros se asocien con el objeto de obtener en común Bienes o Servicios para ellos, sus hogares, o sus actividades individuales de producción".²⁴

"Son Sociedades de Productores, aquellas cuyos miembros se asocien con el objeto de trabajar en común en la producción de mercancías o en la prestación de servicios al público".²⁵

"Son Sociedades de Intervención Oficial las que exploten concesiones, permisos, autorizaciones, contratos o privilegios legalmente otorgados por las autoridades federales o locales".²⁶

"Son Sociedades de Participación Estatal las que exploten unidades productoras o bienes que les hayan dado en la administración por el gobierno federal o por los gobiernos de los Estados o territorios, por el Departamento del Distrito Federal, por los Municipios o por el Banco de Fomento Industrial".²⁷

Como se puede ver la ley reconoce su participación y apoyo en este tipo de sociedades, por las razones mencionadas en el primer inciso de este Capítulo, lo cual ha dado lugar a este tipo de clasificaciones para el fomento cooperativo.

²⁴Ley General de Sociedades Cooperativas. Art.52

²⁵ibidem. Art. 56

²⁶ibidem. Art. 63

²⁷ibidem. Art. 66

4. Marco Jurídico

La ley general de sociedades cooperativas establece los lineamientos que han de regir el funcionamiento de este tipo de sociedades, las cuales aparecen primero como posibilidad real y más tarde como forma de organización económica.

La ley nace como respuesta a una necesidad social, y pretendió asegurar, hasta donde fuera posible el derecho al trabajo que se enunció en el plan Sexenal de gobierno de Cárdenas, apoyando de esta manera a la formación de este tipo de sociedades y sentar las bases de los compromisos del Estado para con éstas.

"Esta ley tiende a remediar las irregularidades y defectos que se observaron en leyes anteriores, pero siempre respetando los intereses creados; facilitando, por un lado, y vigilando por otro, el desarrollo de este tipo de sociedades".²⁸

Por otro lado, se explicará las novedades introducidas en la ley :

"En el título primero, el artículo 1o. contiene la definición que parece superar a la del artículo 1o. de la ley de 1933, porque en ella se comprenden todos los caracteres específicos de esta clase de sociedades"²⁹

El artículo 3o. prohíbe a otras sociedades o individuos que por su razón social apliquen palabras que hagan creer que se trata de sociedades cooperativas; asimismo el artículo 93, además de penar a quienes infrinjan esta prohibición, prevé sanciones para aquellos que simulen constituirse en sociedades

²⁸ Ley General de Sociedades Cooperativas. Exposición de motivos

²⁹ Ibidem

cooperativas.

Los artículos 6o, 7o y 8o. están dedicados a subsanar los problemas que nacen de los radios de acción exclusivos , pues prohíben el derecho de exclusividad para operar en una determinada demarcación topográfica, para efectuar determinadas operaciones por el solo hecho de tener una autorización para funcionar.

El artículo 3o. exime a las cooperativas de pertenecer a las cámaras de comercio y a las asociaciones y uniones de productores, en virtud de que se distinguen fundamentalmente del sistema económico dominante y como consecuencia amerita normas diferentes, puesto que la economía cooperativa queda también sometida a la Dirección Gubernamental, tanto a través de la Intervención oficial y de la participación estatal, tanto mediante las federaciones cooperativas y la Confederación Nacional Cooperativa, así se establece en los artículos 83 a 85 que integran el capítulo 5.

Los artículos 17 y 18 instituyen un sistema que permite la intervención de las autoridades que deban otorgar el derecho de explotación cuando se trate de cooperativas de intervención oficial, o del Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, cuando se trate de cooperativas de participación estatal, a fin de que no se autorice para las sociedades de esa clase, cuya existencia viniera posteriormente a constituir un problema por falta de acuerdo a esas autoridades del banco.

El artículo 19 contenía reglas para normar el criterio conforme al cual la Secretaría de Economía Nacional podía conceder autorización para funcionar a

las nuevas sociedades, reglas que tienden a impedir perjuicios a los trabajadores organizados.

El artículo 39 creó el Fondo Nacional de Crédito cooperativo, que conforme al reglamento de la ley , debería administrar el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, y establece la obligación de todas las cooperativas, de consumidores y o productores, a participar en este fondo.

En fin la ley introducía toda la normatividad requerida para el funcionamiento de este tipo de sociedades; sin embargo, era necesario adecuarla a las necesidades de ese periodo, por lo que se enfatizó la necesidad de readecuarla.

Después de la época revolucionaria, el Estado mexicano consumó en su carta magna de 1917, toda la filosofía social del movimiento revolucionario. Se dice por un lado, que la Constitución es un documento que no sigue los lineamientos formales que tradicionalmente se habían manejado desde el punto de vista jurídico, y por otro, que los constituyentes quisieron dejar patente las obligaciones y compromisos que no fueron factibles cumplir en esos momentos, ya que, después de haber sufrido el desgaste de una revolución, era imposible realizar todas las promesas que se manejaron durante el movimiento.

Es así como nace la primera constitución de tipo social en el mundo y sirve de marco jurídico a todas las leyes del derecho positivo mexicano .

Enfocaremos ahora nuestra atención a los artículos constitucionales que hablan o se relacionan con las Sociedades Cooperativas:

Artículo 27, fracción primera, que dice: **".....Sólo los mexicanos por nacimiento por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse nacionales respecto a dichos bienes, y el no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubiese adquirido en virtud del mismo, en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas; por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".**

La relación que existe entre este artículo y las sociedades cooperativas, es que, toda sociedad debe, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, de comprobar la nacionalidad mexicana, para evitar el infringir este artículo.

Artículo 28.- Habla de monopolios y su prohibición, exceptúa a las sociedades cooperativas; en los párrafos tercero y cuarto, dice lo siguiente:

"No constituyen Monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de su interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región que produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad; siempre que

dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados, previa autorización que al efecto se obtengan de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las condiciones de que se trata".

Los monopolios en México están prohibidos; sin embargo, la constitución aclara que las sociedades cooperativas no están consideradas como tales, sino que éstas pueden explotar los mercados internacionales con productos que estos elaboren y beneficien a los trabajadores; este artículo plasma un logro social de gran importancia.

Por último el artículo 123, que habla de las relaciones laborales, en el apartado a, fracción treinta, dice lo siguiente:

"Art. 123 . . .

XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados."

Como se ha visto, son tres artículos de la constitución los que se relacionan con las sociedades cooperativas. Se citó en primer lugar el artículo 27 constitucional, pues es el que habla de la propiedad, ya sea individual o en sociedad y el punto de partida de todo tipo de enajenación de bienes; los otros dos señalan específicamente a las sociedades cooperativas.

El Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en su exposición de

motivos y sus artículos 25, fracción V y 2701, nos menciona a las sociedades cooperativas, y dice lo siguiente:

"Exposición de Motivos.- Se enumeró a las sociedades cooperativas mutualistas en párrafo especial, por no estar comprendidas en las sociedades civiles y mercantiles y ser objeto de una ley federal particular.

Art. 25.- Son Personas Morales:

V.- Las sociedades Cooperativas y Mutualistas.

Art.2701.- No quedan comprendidas en este título las sociedades cooperativas, ni las mutualistas, que se registrarán por las respectivas leyes especiales."

Además del marco jurídico básico, existen leyes y reglamentos que mencionan a las sociedades cooperativas:

a)Leyes.

Se intentará clasificar por materia las leyes que nos hablaban de las sociedades cooperativas , para su apoyo y fomento, citando textualmente el contenido de los artículos:

Primeramente se menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública, que es la normadora de las instituciones político administrativas de nuestro gobierno.

Ley Orgánica de la Administración Publica Federal.

"Art.-33.- A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial corresponde el

despacho de los siguientes asuntos:

XI.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de producción industrial, cuyo objeto sea la distribución o consumo.

Art.36.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes.

Art.40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamento.

X.- Intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas.

Art. 43.- A la Secretaría de Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VII.- Fomentar la organización de las sociedades cooperativas de producción pesquera y las sociedades, asociaciones y uniones de pescadores."

Esta ley define, específicamente; las funciones en materia de cooperativas a cada Secretaría de Estado su relación con estas, con la consecuente obligación de fomentar a las cooperativas.

La ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, en su artículo 14, fracción I, citaba lo siguiente:

"Art. 14.- No se considerarán exenciones de impuestos:

I.- Las primas a la exportación y los subsidios que se otorguen en los términos de la presente ley, a las asociaciones o sociedades cooperativas de mexicanos que se organicen en los términos del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional."

Ley General de sociedades Mercantiles.- Esta ley mencionaba a las sociedades cooperativas en su exposición de motivos y en los artículos 1o., fracción VI, y 212.

Exposición de motivos: **"Acogida, pues, la modalidad de las sociedades de capital variable, la sociedad cooperativa puede ya desenvolverse no como una figura a la que equivocadamente se acuda por las ventajas que su estructura flexible ofrece, sino precisamente, como a un tipo propio de caracterización, determinada no en función de datos formales, sino materiales, el proyecto ha creído que debe reservarse a la legislación especial sobre la materia.**

Es conservando el principio de que todas las sociedades gozan de personalidad jurídica distinta de la de los sujetos físicos que las integran, si bien modifica substancialmente el sistema del código en vigor para el otorgamiento de dicha personalidad".

Art. 1o.- **"Esta ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles":**

VI.-" Sociedad Cooperativa".

Art. 212.-" **Las Sociedades Cooperativas se registrarán por su legislación especial."**

En materia laboral, las leyes que nos comentaban a las sociedades cooperativas,

eran las siguientes:

Ley Federal del Trabajo.- Esta ley citaba en sus artículos 110, Fracción IV; 132, Fracción XXIII; Fracción IX, inciso "E", a las sociedades cooperativas.

Art.110.- "Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

IV.-Pago de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y cajas de ahorro, siempre que los trabajadores manifiesten expresa y libremente su conformidad y que no sean mayores del treinta por ciento del excedente del salario mínimo."

Art.132.- "Son obligaciones de los patrones :

XXIII.- Hacer las deducciones de las cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110, fracción IV".

Art. 283.- "Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

VII.- Permitir a los trabajadores dentro del predio:

e) Fomentar la creación de cooperativas de consumo entre los trabajadores...."

Ley del Seguro Social.- Mencionaba en sus artículos 12, fracción II; 22, 116 y 179, a las sociedades cooperativas, con los textos siguientes:

Art. 12.-"Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

II.- Los miembros de las sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras y mixtas."

Art.22 .-"Las sociedades cooperativas de producción y las administraciones

obreras o mixtas serán consideradas como patronos para los efectos de esta ley."

Art. 116.- "Las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o mixtas, las sociedades locales, grupos solidarios o uniones de crédito cubrirán el cincuenta por ciento de las primas totales y el gobierno federal contribuirá con el otro cincuenta por ciento."

Art. 179. "Las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o mixtas, las sociedades locales, grupos solidarios o uniones de crédito, cubrirán el cincuenta de las primas totales y el gobierno federal contribuirá con el otro cincuenta por ciento.(Seguros de invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte)"

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado , en el artículo 38, fracción II, nos hablaba también de las sociedades cooperativas y textualmente dice lo siguiente:

Art.38.-"Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores, cuando se trate:

II.- Del cobro de cuotas sindicales o aportación de fondos para la constitución de cooperativas y cajas de ahorro, siempre que fueron constituidas".

La ley General de Vías de Comunicación, en sus artículos 129, fracción segunda y 152, fracción quinta, párrafo segundo, nos decía lo siguiente:

Art.129.-"Las concesiones para la construcción y explotación de los ferrocarriles se otorgarán preferentemente:

II. A las sociedades organizadas bajo el régimen cooperativo, con el mismo objeto.

Las concesiones que este artículo se refiere, se otorgarán por el plazo que fije la Secretaría de Comunicaciones y no podrán exceder de setenta años."

Art. 152.- "Para el aprovechamiento de los caminos de jurisdicción federal en la explotación de servicios públicos de autotransporte, será necesario obtener concesiones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y su otorgamiento se sujetaría a las siguientes bases:

V.- Para los efectos de esta fracción las sociedades cooperativas gozarán de la preferencia que les otorguen las leyes.

La ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, en materia minera nos decía en su artículo II lo siguiente:

Art. 27.- "Sólo podrán obtener las concesiones a las que se refiere esta ley, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones referentes a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria, las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la Ley respectiva y autorizadas y registradas por la Secretaría de Industria y Comercio, y las sociedades mercantiles mexicanas, de acuerdo a lo dispuesto por esta Ley."

En materia agraria, las leyes que nos hablaban de las sociedades cooperativas, son las siguientes:

La Ley de la Reforma Agraria en sus artículos 147 y 188 mencionaba lo siguiente:

Art.147- "Los ejidatarios y núcleos ejidales podrán constituirse en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para el efecto se expidan y, con las finalidades económicas que los grupos que las

constituyan se propongan, de lo cual darán aviso a la asamblea general y al registro agrario nacional.

Las leyes correspondientes y sus reglamentos serán aplicables únicamente en lo que se refiere a los objetivos económicos de estas entidades, las obligaciones que puedan contraer, las facultades de sus órganos, y la manera de distribuir sus pérdidas y ganancias".

Art. 188.- "El ejecutivo federal en coordinación con los gobiernos de los Estados, por conducto de sus dependencias correspondientes, promoverán la formación de cooperativas de consumo manejadas por los ejidos, que permitan a éstos la adquisición de artículos de primera necesidad en las mejores condiciones de mercado, y brindarán amplio apoyo a quienes promuevan su constitución.

Las cooperativas de esta naturaleza podrán integrar uniones y federaciones en cada una de las entidades y gozarán de las mismas prerrogativas que los gobiernos estatales y federales han acordado a otras asociaciones de interés social".

La Ley General de Crédito Rural, nos mencionaba en su artículo 54, fracción novena lo siguiente.

Art.54.- "Para los efectos de esta ley se consideran sujetos de crédito del sistema oficial de crédito rural y de la banca privada, las personas morales y físicas que se señalan a continuación.

IX.- Cooperativas Agropecuarias.

Asimismo, se consideran como sujetos de crédito, a todas aquellas personas morales previstas por las leyes y que se dedican a actividades agropecuarias."

La ley sobre Cámaras Agrícolas, nos decía en su artículo 3o., fracción VI, lo siguiente:

Art. 3o.-"Las asociaciones agrícolas constituidas en los términos de esta ley, tendrán las siguientes finalidades:

VI.- Fomentar, cuando las condiciones sociales y económicas de los productores lo permitan, el desarrollo de la organización cooperativa."

La ley Asociaciones Ganaderas nos citaba en su artículo 2o., fracción IX, lo siguiente:

Art.2o..-"Las asociaciones ganaderas que se constituyan de acuerdo con los términos de la ley, tendrán las siguientes finalidades:

IX.- Propugnar por la organización de sociedades cooperativas de ganaderos, para la realización directa de las actividades económicas inherentes a la industria pecuaria."

En materia fiscal y presupuestal, las leyes que nos hablaban de las sociedades cooperativas son las siguientes:

La ley del impuesto sobre la renta nos decía lo siguiente, referente a las sociedades cooperativas en su artículo 5o. fracción III, incisos i y j :

"ART. 5o.- Están exentos del pago impuesto :

III.- Los sujetos que se mencionan en los incisos siguientes, cuando hayan sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para gozar de la exención y siempre que destinen la totalidad de sus ingresos exclusivamente a los fines para los que fueron constituidos.

I) Sociedades cooperativas de productores , constituidas conforme a la ley en la materia y autorizadas por la Secretaría de Industria y Comercio, así como los organismos que con arreglo a la ley se agrupen.

J) Sociedades cooperativas de consumo, organismos que conforme a la ley

las agrupen y sociedades mutualistas, que no operen con terceros. Las instituciones de seguros que adopten la forma de sociedades mutualista gozarán de esta exención siempre que no realicen gastos para la adquisición de negocios tales como premios, comisiones y otros semejantes."

El código fiscal de la federación, en su artículo 16, fracción V, hacía mención de las sociedades cooperativas y cito a continuación:

Art. 16.-"Están exentos de impuestos, salvo que las leyes especiales determinen :

V.- Las Sociedades Cooperativas, de acuerdo con las leyes respectivas."

La ley del impuesto al Valor Agregado mencionaba a las sociedades cooperativas en su artículo 3o. y decía lo siguiente:

Art. 3o.-"Las sociedades cooperativas o cualquiera otra persona, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos deberán aceptar la traslación a que se refiere el artículo 1o., y en su caso, pagar el impuesto al valor agregado y trasladarlo, de acuerdo con los preceptos de esta ley."

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en su artículo 8o. decía lo siguiente, en cuanto a la participación del Estado en las sociedades :

Art. 8.-"El ejecutivo Federal Autorizará, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos."

En materia educativa, la Ley Federal de Educación nos decía en su artículo 51, lo siguiente:

Art. 51.-"El Estado podrá estimular a las asociaciones civiles y cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza en cualquiera de sus tipos y grados."

b) Reglamentos y Otras Disposiciones Jurídicas.

En esta parte voy a citar todas aquellas disposiciones que sean de interés al tema central que nos ocupa, por lo que no mencionaré aquellas que no tenían por objeto apoyar a las sociedades cooperativas.

El reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su artículo 18 y 22, fracción X y 23 bis, fracciones III y IV, decía lo siguiente:

Art. 18.-"Corresponde a la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización social para el Trabajo:

I. Estudiar y promover nuevas formas de organización social para el trabajo impulsar la creación de establecimientos productivos, en coordinación con las unidades administrativas de las dependencias competentes.

II. Realizar las actividades tendientes a la organización de sociedades cooperativas .

III. Intervenir en la vigilancia de los organismos cooperativos en los términos de las disposiciones legales en vigor, coordinando esta acción con las que, de acuerdo a sus propias atribuciones , otras dependencias del ejecutivo federal; y

IV. En general, llevar a cabo todas aquellas funciones que la ley encomienda a esta Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden.

Art. 22.- Corresponde a la Dirección General de Productividad y Asuntos Económicos:

- 1. Proporcionar Información y modelos de la documentación correspondiente para la constitución y funcionamiento de sociedades cooperativas.**
 - 2. Revisar la documentación constitutiva, verificar que esté debidamente integrada y, en su oportunidad, remitirla por los conductos debidos.**
 - 3. Auxiliar a la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización social para el Trabajo, en el procedimiento de investigación para comprobar si las sociedades cooperativas proyectadas reúnen el requisito de viabilidad.**
 - 4. Autorizar los libros sociales y de contabilidad de las organizaciones cooperativas**
 - 5. Representar a la Dirección de Fomento Cooperativo y Organización Social para el Trabajo en las asambleas de las sociedades cooperativas, en calidad de observadores y fedatarios cuando se les comisione para el efecto.**
 - 6. Practicar visitas de inspección a los organismos cooperativos en los términos del oficio de comisión que remita la dirección de referencia.**
 - 7. Recibir documentación por medio de la cual se solicite copia certificada de los documentos que existen en el Registro Cooperativo Nacional, así como toda clase de escritos relacionados con la materia, y remitirla a la Dirección mencionada para su tramitación y despacho.**
 - 8. Colaborar con la Dirección General de Fomento Cooperativo y**
-

Organización social para el trabajo en los asuntos que ésta les solicite. Las funciones a que se refiere este oficio, se llevarán a cabo en los términos del instructivo anexo.

9. Colaborar con la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización social para el trabajo, en la organización económica de sociedades cooperativas.

Art.23 Bis.- Corresponde a la Dirección General de Registro de Asociaciones y Organismos cooperativos:

III. Acordar, resolver y tramitar lo relacionado con la constitución, autorización, registro, disolución y liquidación de toda clase de sociedades cooperativas y de otras formas de organización social para el trabajo y de sus respectivas federaciones y de la confederación nacional cooperativa. Tratándose de sociedades que operen al amparo de concesiones, permisos, contratos o autorizaciones otorgados por las autoridades federales o locales, recabará la opinión de la dependencia respectiva;

IV.- Expedir las constancias de registro a que se refieren las fracciones anteriores y visar las credenciales correspondientes."

El Reglamento del Registro Cooperativo Nacional, nos hablaba en sus artículos 1o., 2o. y 3o. lo siguiente:

Art. 1o.- "En el Departamento de Fomento de la Secretaría de la Economía Nacional funcionará el registro cooperativo nacional a que se refiere el artículo 19 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Art. 2o.- El Registro Cooperativo Nacional se encargará de inscribir:

I. Las actas y las bases constitutivas de los organismos cooperativos, legalmente autorizados;

II. Las modificaciones a las bases constitutivas:

III. Los acuerdos de cancelación de autorizaciones de cualquiera de los organismos cooperativos, dictados por la Secretaría de Economía Nacional, cuando contra ellos no hayan sido interpuestos, de los plazos legales los recursos que otorgan las leyes, o bien, cuando habiéndose interpuesto diversos recursos, fueren confirmados los acuerdos recurridos;

IV. Las resoluciones judiciales a que se refiere el artículo 51 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Art. 3o. El Registro Cooperativo Nacional estará integrado por dos secciones:

a) Registro de Sociedades Cooperativas de Consumidores;

b) Registro de Sociedades Cooperativas de Productores"

El Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas en sus Artículos 9o., 29o., fracción IX, 43 fracción IX y 48 fracción VI, nos decía lo siguiente:

Art.9o.- "Las asociaciones agrícolas tendrán las finalidades establecidas en el artículo 3o., de la ley, y principalmente atenderán los lineamientos generales trazados en el plan integral de acción, aprobado por la Secretaría de Agricultura y Fomento a propuesta del Consejo Nacional de Agricultura, debiendo ser instituciones sin fin lucrativo, destinados a estudiar y proponer la resolución de todos los problemas de carácter técnico, económico social que estén vinculados con la producción agrícola de la localidad, de la región o de la República, en su caso.

Por lo que respecta a las actividades que integren el proceso económico de la producción agrícola de los asociados, tales como la adquisición de material agrícola, la ejecución de labores, selección y clasificación de productos, construcción de almacenes, molinos, plantas refrigeradoras, de empaque, etc.; transporte y venta de los productos, obtención de crédito,

que técnica, económica y socialmente sean más adecuados, promoviendo en su oportunidad, la fundación de un sistema de sociedades cooperativas organizadas de acuerdo con la ley sobre la materia y destinadas a realizar directamente dichas actividades.

Art. 29.- Dentro de las finalidades que establece el artículo 3o., de la ley, las asociaciones locales realizarán especialmente las siguientes:

IX. Promover la organización de sociedades cooperativas, dentro de la localidad, para el desarrollo de las actividades a que se refiere el artículo 9o., de este reglamento.

Art. 43.- Las uniones agrícolas regionales perseguirán principalmente las finalidades siguientes:

IX. Promover la organización de las sociedades cooperativas agrícolas existentes dentro de su jurisdicción, en federaciones de cooperativas agrícolas.

Art. 48.- La Confederación Nacional de Productores Agrícolas comprenderá especialmente en su programa de acción, las actividades que integran el proceso de la producción agrícola de que trata el artículo 9o. de este reglamento."

El Reglamento de los artículos 73, fracción III y 82 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en materia de cooperativas federadas de pescadores, decía lo siguiente:

"Art. 1o.- Las aduanas Marítimas y fronterizas no permitirán la exportación de pescado procedente de las sociedades cooperativas, si no es con la autorización de la federación a que éstas pertenezcan.

Art. 2o.- La Secretaría de la Economía Nacional proporcionará a la Dirección General de Aduanas los nombres y domicilios de las cooperativas de

pescadores, de las federaciones integradas por éstas y de los socios, y cualesquiera otros datos que fueren necesarios; a fin de que los comunique a las aduanas y puedan éstas cumplir con lo prevenido en el artículo anterior.

art. 3o.- Las federaciones en conocimiento de la Secretaría de la Economía Nacional, para que lo haga saber a la Dirección General de Aduanas y ésta a su vez a las aduanas, los nombres, firmas y demás datos necesarios que hagan posible el cumplimiento de lo prevenido en el artículo primero de este reglamento.

Art. 4o.- Los miembros de las cooperativas federales que pretendan exportar cualquier cantidad de pescado, tendrán que recabar previamente permiso de la federación a que pertenezcan y exhibirlo ante las autoridades aduaneras.

Art. 5o.- Con objeto de evitar que las cooperativas federadas eludan el cumplimiento de este reglamento en la exportación de sus productos, las autoridades aduaneras exigirán invariablemente a todo exportador de pescado, la exhibición de su correspondiente permiso de pesca, así como la demás documentación oficial que de acuerdo con las leyes locales deba acreditarlos como industriales o comerciantes establecidos en el ramo y al corriente en el pago de todos los impuestos respectivos

Art. 6o.- El presente reglamento quedará incluido, para sus efectos, desde la fecha en que entre en vigor en el clasificador cero de la tarifa de exportación.

Art. 7o.- La Dirección General de Aduanas pondrá en conocimiento de la Secretaría de Economía Nacional cualquier infracción a este reglamento cometida por las cooperativas o por las federaciones a fin de que las sancione.

Art. 8.- Las infracciones a este reglamento serán sancionadas por la

Secretaría de la Economía Nacional, de acuerdo a lo prevenido por el artículo 84 de la Ley General de Sociedades Cooperativas."

El acuerdo que establece la estructura y funciones de las delegaciones federales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social decía lo siguiente:

"Primero.- A las Delegaciones Federales les corresponden las siguientes funciones:

1.- Ejecutar a nivel regional los programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de acuerdo a los criterios técnicos que formulen las unidades administrativas centrales:

VII.- Aquellas que les señale el titular del ramo y otras disposiciones legales."

El acuerdo de la C. Oficialía Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que ampliaba las funciones de los Delegados Federales del trabajo en materia de sociedades mercantiles nos mencionaba lo siguiente:

"Por instrucciones del C. Secretario del Ramo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9o., 17, 18 y 20 del reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Junio de 1978, así como en el Acuerdo que establece la estructura y funciones de las Delegaciones Federales de la Secretaría del trabajo y Previsión Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1977, y a efecto de colaborar con la Dirección General de Fomento Cooperativo y Organización social para el trabajo en la tarea de extender este servicio directo al público en todas las regiones del país, se adicionan las funciones que actualmente ejercitan con las siguientes facultades específicas dentro de su respectiva circunscripción territorial."

c) Reflexiones sobre los elementos que conforman la estructura legal del cooperativismo

Como se ha apreciado en los incisos anteriores la actividad cooperativa contaba con una normatividad particular y una normatividad aleatoria, en la que se establecía su existencia lícita y la obligación de la Administración Pública para fomentarla y apoyarla, Por ello, es necesario hacer algunos comentarios al respecto.

Todo Estado Moderno justifica, mediante una estructura jurídica, su existencia y permanencia, de acuerdo a la formación histórica que dio lugar a su nacimiento como tal, y a los elementos coyunturales que la sociedad ha aportado en los momentos importantes de sus cambios.

Por ello, el Estado mexicano , a través de sus transformaciones en el devenir histórico de México, no ha sido ajeno a una estructura legislativa que justifique en los ámbitos internos y externos, su vida e inmutabilidad.

De tal manera, al triunfar la Revolución y sufrir un nuevo cambio, en su estructura política, nuestro Estado conforma un Régimen de Derecho, en el que plasma la filosofía del movimiento "*Revolucionario*" y las aspiraciones de las masas populares que participaron en dicha revuelta.

Se conforma así nuestra estructura legislativa determinada jerárquicamente por la Constitución Política, los Códigos, las Leyes y los Reglamentos, que norman, desde el ámbito general al particular, las actividades de la sociedad.

Dentro de esta estructura se encuentra inmersa la actividad cooperativa de una manera formal, así pues, la Constitución legitima su existencia, a su vez se dicta una Ley General de Sociedades Cooperativas en 1938, además de otras disposiciones jurídicas de carácter aleatorio.

Como vimos; el aparato jurídico contaba con elementos de protección y fomento a esta actividad económica, esto como parte de las reivindicaciones de las masas populares, durante la gestión del presidente Cárdenas.

Sin embargo, los modelos de desarrollo, que precedieron a este movimiento, impidieron su crecimiento y desarrollo dentro del sistema económico, de tal suerte, que por el lado legislativo se protegía y fomentaba el cooperativismo y por el lado de la Administración Pública no se daban las facilidades crediticias, comerciales y tecnológicas necesarias para su desarrollo.

Es así que la responsabilidad de las dependencias del sector público, en el fomento y apoyo al cooperativismo estuvo relegada por la preocupación del fomento a la industria privada y Paraestatal, dada su complejidad, que no implementó los mecanismos necesarios para el desarrollo de esta actividad.

Así pues, no basta implementar los instrumentos jurídicos, para apoyar cualquier forma de organización, si estos no van acompañados de los mecanismos necesarios para su funcionamiento y de los niveles de decisión política.

Es por ello que la organización social para el trabajo quedó rezagada con respecto a la actividad económica del país, sufriendo estrangulamientos de tipo estructural y coyuntural.

Por estas razones, es cada vez más urgente readecuar por un lado la estructura legislativa, desde la Ley General de Sociedades Cooperativas hasta las Leyes y Reglamentos aleatorios, así como las estructuras administrativas que de una forma u otra tienen que ver con el cooperativismo.

No es posible pensar en un adecuado impulso a esta forma de organización, sin los marcos legislativos y operativos que establezcan una adecuada capacidad de respuesta ante las coyunturas que puedan presentarse con el tiempo.

Capítulo III

Racionalidad Administrativa Pública

En este apartado llevamos a cabo la exposición de los esfuerzos de planificación que se desarrollaron en el periodo analizado. En la parte conceptual de la presente tesis se anotaron las características fundamentales de la planificación demostrándose con toda claridad que éste término se asocia fundamentalmente con el concepto de racionalidad.

Saber lo que somos y lo que deseamos ser, a partir de la factibilidad de nuestros fines planteados y de la consistencia de la forma en que articulamos los medios para conseguirlo, son a todas luces los requisitos de toda acción racional y esto, al nivel de un proyecto social para nuestro país afronta consecuentemente un alto grado de complejidad por lo que, la Administración Pública como logro idóneo (política y técnicamente) para llevarlo adelante.

De este modo el concepto de la planificación en su idea central es la racionalidad. Este principio dispone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir racionalmente que alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción de unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras, señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe

hacerse³⁰

El orden pues, en el que se pretendió organizar la vida cooperativa en México, fue el siguiente:

Como punto de partida se estableció el gran marco del Plan Global de Desarrollo(1978), dentro del cual emanó el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, que incluyó lógicamente el diagnóstico y la estructura del cooperativismo; su distribución geográfica, su problemática, el pronóstico de su evolución. Así también, contemplaba la imagen objetivo de cada sector de la economía involucrado con el cooperativismo, las estrategias y políticas a seguir para el fomento de la actividad cooperativa y finalmente los programas, metas e instrumentos que se utilizarían para mejorar y reforzar la vida cooperativa.

En este marco planificador , se dieron las condiciones de promoción y fomento a una forma de organización económica poco explotada y olvidada por parte de los organismos y dependencias públicas encargadas de la planeación económica y social de nuestro país.

Surgió entonces, la expectativa de estructurar un cambio cualitativo en las condiciones de vida de la población económicamente marginada, al tiempo que generaba alternativas en el mejoramiento en las relaciones de trabajo asalariado con los propietarios de los medios de producción. Por ende, su adecuada planificación significaría un desarrollo adecuado de este tipo de organización.

³⁰ Martner, Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas. México, Ed Siglo XXI, 11a ed.1979.p.45

No podemos por ello, dejar en simples intenciones la formulación de acciones concretas, que lleven a un adecuado reforzamiento del cooperativismo existente y a su adecuada promoción y crecimiento, formando así, parte importante del contexto económico. Sólo entonces, estaremos en posibilidades reales de superar parte de la problemática socioeconómica existente en nuestro país.

1. Plan de Fomento Cooperativo ³¹

Dentro del Plan Global de Desarrollo de 1978 se estableció el Sistema Nacional de Planeación, que por sus características representó el primer intento de orientar y racionalizar los factores sociales, políticos y económicos dentro de una concepción sistémica. El plan, fundamentalmente presentaba dos aspectos que se conjugaban, lo cualitativo y lo cuantitativo, y aprovechaba la experiencia acumulada en las tareas de planeación realizadas con anterioridad.

En apego a la estructura jurídica del Estado mexicano , el Plan Global de Desarrollo era, desde luego, imperativo para el sector público; indicativo y concertado para los sectores social y privado; coordinado con los gobiernos estatales. El Plan constituía un marco ordenador de las iniciativas y compromisos de los agentes que participaban en el desarrollo de cada uno de los sectores del país; no sustituyó responsabilidades, respetó las competencias sectoriales, a las que correspondía, de manera indispensable, a la afinación, desglose y ejecución de sus políticas.

Dentro de los objetivos laborales regían la política de empleo, en condiciones

³¹ Plan Nacional de Fomento Cooperativo S.T.P.S. México 1980(Proyecto)

dignas y de justicia, mediante acciones de protección al salario y al consumo popular; el fomento cooperativo, la organización social para el trabajo, el establecimiento de un sistema integral de administración de la política laboral, la recreación popular y la elevación cultural de los trabajadores.

Es dentro de esta política, donde se desprendió la elaboración del Plan de Fomento Cooperativo, que era obligatorio para el sector público, normativo para las propias cooperativas e indicativo para los organismos privados y sociales.

a) Diagnóstico³²

1. Evolución del Cooperativismo

El movimiento cooperativo mexicano toma fuerza a partir de la Revolución Mexicana y el magonismo de principios de siglo. En forma marginal e indirecta, el congreso constituyente de 1916-1917, como resultado de la iniciativa de la diputación yucateca para proteger la producción nacional frente a los monopolios extranjeros, recoge las ideas cooperativistas. Con el triunfo del movimiento constitucionalista, el cooperativismo adquiere nuevo impulso.

La Constitución de 1917, buscando una manera de promover la creación y el mejor funcionamiento de las sociedades cooperativas, las consideró de interés público, estableció que no constituyen monopolios y llegó a calificarlas, refiriéndose a las de habitación, de "**organismos de utilidad social**".

³² *Ibidem.* p. 9

La estrategia de los primeros gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana se orienta hacia la solución de los problemas más urgentes: mantener la unidad territorial, integrar un poder político nacional, crear instituciones de fomento económico, reconstruir el sistema financiero e iniciar un programa de educación masiva para integrar culturalmente a la nación. Pese a las características de la lucha por el poder que conformaron el decenio de los años veinte y a la depresión mundial, el país logra un cambio cualitativo en su vida política, al formar desde 1929 sus instituciones políticas fundamentales.

En la administración del Gral. Cárdenas, se promulga el 27 de diciembre de 1938, la Ley de Sociedades Cooperativas, luego de haberse promulgado en administraciones anteriores dos leyes: la de 1927 y la de 1933.

A partir de dicha ley de 1938, se le fija su rumbo al movimiento cooperativo y el Estado mexicano precisa su posición respecto al papel social del cooperativismo mexicano como instrumento para lograr las transformaciones requeridas por, el Plan Sexenal de Gobierno.

"El ejecutivo Federal estima que ahora ya es posible definir más netamente la posición del gobierno revolucionario ante el sistema cooperativo, concebido como medio de transformación social y cree que el legislador cuenta ya con elementos suficientes para reorganizar el financiamiento del cooperativismo, aplicando un criterio nacido de la objetiva estimación de los hechos a la luz de una doctrina revolucionaria".

Tal posición se encuentra muy claramente en el Plan Sexenal, e impone al poder público el deber de contribuir al robustecimiento de las organizaciones

económicas del pueblo. En este periodo se consolida el principio constitucional de dominio del Estado sobre los recursos naturales y se avanza decididamente en el proceso de reforma agraria y de organización obrera. Sin embargo, el proceso histórico de nuestro país no favorece el desarrollo del cooperativismo y solo agudiza las contradicciones de las bases doctrinarias de la ley del 38 y la realidad nacional en el transcurso del tiempo.

A partir de la segunda mitad de los años treinta, se da un vigoroso estímulo a la industrialización, se elevan las tasas de crecimiento económico y la economía se transforma de una organización fundamentalmente agrícola a una productiva urbano industrial, con lo que se concentro la actividad económica en sólo tres ciudades y se propiciaron altos costos sociales para la ubicación industrial.

El patrón de desarrollo que prevalece en México desde 1936, tiene un periodo considerable de efectividad. Pero a mediados del decenio de los años 60 se empiezan a manifestar signos de insuficiencia. Desde 1965 la producción de alimentos se rezaga respecto al crecimiento de la población. La heterogeneidad entre la agricultura capitalizada y la de subsistencia se vuelve cada día mayor, afectando la distribución del ingreso.

La estructura del mercado interno se caracteriza por la coexistencia de empresas oligopólicas, fundamentalmente en las ramas de mayor crecimiento y de una multitud de pequeñas empresas dispersas, que cuando desaparecen son absorbidas por las empresas más grandes, vinculadas con el propio sistema bancario, o bien subsisten en condiciones precarias.

El sistema financiero ha contribuido a conformar esta estructura, que propició la

integración de grandes empresas, la desatención de las medianas y la confinación de las pequeñas.

La dependencia financiera se acentúa al igual que la tecnológica y alimentaria; la falta de competitividad de la industria; los estrangulamientos en sectores claves de la producción; la concentración del ingreso; la lentitud de la economía para crear empleos y hacer frente a las necesidades básicas de la población; hasta que a mediados de los 70, los problemas estructurales y la coyuntura internacional, conducen a una crisis económica que se hace evidente, entre otros fenómenos, en la retracción severa de la producción y el empleo y en un acentuamiento del desequilibrio externo que condujo a una devaluación.

El cooperativismo inmerso en todo este proceso, y con bases muy raquíticas, ha permanecido al margen de la actividad sustantiva del sistema económico nacional, además que arrastra los vicios que trae consigo la coexistencia de los intereses del capital y el trabajo en una relación desigual.

2. Estructura

De acuerdo a las modalidades que la ley estableció para las organizaciones cooperativas de producción, consumo y escolares, éstas se desarrollaron en diversos campos de la actividad económica, con diferentes características y resultados.

Dentro de las cooperativas de producción, las industriales se caracterizaban por ser pequeñas unidades de producción, con escasos recursos tecnológicos y financieros, lo que dificultó su participación real en el mercado nacional.

Sin embargo, algunas de ellas alcanzaron niveles de desarrollo considerable en la industria cementera y extractiva, y en aquellos casos en los que el Estado se asoció con ellas, como sucedió en la industria azucarera, la impresora y de la confección.

Una de las actividades en que las cooperativas tuvieron una participación más significativa fue la pesquera, toda vez que la Ley Federal para el Fomento de la Pesca reservaba a las cooperativas la exclusividad para la captura y explotación de 8 especies, entre las que se encontraban algunas de muy alta densidad económica.

Otra rama en que las cooperativas participaron ampliamente fue la explotación forestal principalmente en la recolección y primer laboreo de chicle y recolección y tallado de la planta denominada lechuguilla y palma zamandoca, actividad esta última en la que el Estado participó en forma asociada.

Por último se encontraban las cooperativas dedicadas a la producción de servicios, las cuales se concentraban en el sector transporte, por la protección que en un tiempo el Estado les brindó. Sin embargo, fue este tipo de cooperativas en el que con mayor frecuencia se dieron fenómenos de simulación.

Por otro lado, dentro de las cooperativas de consumo, destacaban las que tenían por objeto adquirir artículos de primera necesidad para distribuirlos entre sus asociados, ya que agrupaban al 70% de los socios de esta rama.

Las otras modalidades que adoptaron las cooperativas de consumo son las

formadas por pequeños comerciantes que adquirirían en común artículos al por mayor para revenderlos al menudeo; y las cooperativas que adquirirían en común servicios o insumos para satisfacer las necesidades individuales de producción de sus miembros y que se desarrollaron fundamentalmente en el sector agropecuario y entre los artesanos.

Las cooperativas escolares funcionaban en escuelas oficiales y particulares de acuerdo al reglamento específico en la materia, bajo la supervisión y control de la Secretaría de Educación Pública; estas cooperativas se integraban por maestros, alumnos y trabajadores de los centros docentes con fines exclusivamente educativos.

Las cooperativas escolares se clasificaban en consumo y producción; las primeras se desarrollaron principalmente en escuelas de nivel básico y las segundas, encontraron su desarrollo, fundamentalmente en planteles de nivel técnico medio agropecuario y pesquero.

Es conveniente destacar las cooperativas de origen sindical, especialmente en los rubros de distribución de alimentos y producción industrial. Las cooperativas sindicales de distribución y consumo de artículos de primera necesidad se originaron en las disposiciones legales, que facilitaban el funcionamiento de la asamblea sindical como asamblea de la cooperativa, para efecto de la constitución y elección de los órganos directivos de la misma.

Las de producción industrial tuvieron su origen en la culminación de conflictos colectivos que desembocaron en la organización cooperativa como forma de mantener la fuente de trabajo.

Sin embargo, el apoyo a las formas cooperativas por parte de los sindicatos y centrales obreras ha sido inorgánico y relacionado principalmente con hechos aislados y no como producto de una política sindical coherente, la cual tampoco ha contado con los incentivos del caso por parte de los organismos oficiales que en el pasado se encargaron del fomento cooperativo.

Por el contrario, la dificultad para constituir cooperativas ha motivado que los trabajadores busquen otras formas jurídicas que resulten más expeditas como son sociedades anónimas, secciones sindicales, tiendas sindicales, etc.

Según estudios efectuados en 1978, por la principal central obrera del país, existían aproximadamente unas doscientas cincuenta empresas de propiedad de los trabajadores, que se han originado por la acción sindical, de las cuales aproximadamente 60% son cooperativas, desde el punto de vista jurídico.

Afortunadamente, el impulso de empresas de los trabajadores por parte de los organismos sindicales se acrecentó a partir de 1970, y hubo indicios de que constituían una preocupación significativa en éste período.

A 1976, los datos del Registro Nacional Cooperativo revelaron la existencia de 4,291 cooperativas vigentes, de las cuales 2786 correspondían a las de producción y 1505 a las de consumo; las primeras agrupaban a un número de 142,600 socios y las segundas a 227,094, lo que hizo un total de 369,694 asociados al sistema cooperativo.³³

³³ Ibidem.p. 17

A fin de fortalecer el sistema cooperativo, la ley vigente en la materia señalaba que las cooperativas deberían formar parte de las Federaciones y éstas a su vez de la Confederación Nacional Cooperativa conformando así la estructura del cooperativismo en México.

Las Federaciones, como organismos de segundo grado, tenían por objeto coordinar, vigilar y lograr el aprovechamiento en común de las cooperativas federadas y representar y defender sus intereses. Su organización se hizo por rama de actividad y tenían carácter regional, de tal suerte que prestaban servicios comunes a las cooperativas dentro de determinada zona económica.

Existían en 1980, a nivel nacional, 61 Federaciones Regionales de Sociedades Cooperativas Confederadas, que agrupaban 1,387 cooperativas distribuidas en las ramas agropecuaria, pesquera, forestal, de las artes gráficas, del calzado, de la construcción, de consumo, panificadora, salinera, de servicios, textil y de transporte.

La Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, que era el único organismo de tercer grado del sistema cooperativo mexicano, tuvo como finalidad formular planes de trabajo, así como coordinar las actividades que contribuyeran al fomento de las cooperativas, comprar y vender productos para y de las cooperativas, así como conocer y resolver los conflictos que surgieran entre las federaciones y entre éstas y las cooperativas.

3. Distribución Geográfica

El desarrollo geográfico de las cooperativas registraron un comportamiento desigual. Así, se distinguieron por un lado regiones en las que existió una alta concentración de este tipo de organismos y por otro, regiones en las que las cooperativas prácticamente no existían. Las cooperativas de producción se concentraban en una zona que abarcaba los Estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, en donde se localizaban 1,007 de las 2,786 cooperativas de producción consideradas vigentes en ese momento. Este fenómeno se debió a que en esa región estaban ubicadas las 838 cooperativas ixtleras de la Forestal, F.C.L.

Otra zona donde se concentraban las cooperativas de producción (478) era la que comprendían los Estados de Sonora, Baja California Norte y Sur y Sinaloa y que en su mayoría se dedicaban a la pesca.

De la situación citada se desprende que la ubicación de las cooperativas de producción fue determinada fundamentalmente por la existencia de ciertos recursos naturales, como son la lechuguilla y la pesca, y por los estímulos que el Estado les brindó para su organización.

En lo referente a las cooperativas de consumo, la entidad que tuvo la mayor concentración fue el Distrito Federal donde se localizaban 127, que en su mayoría se dedicaban a la adquisición y distribución de artículos de primera necesidad.

4. Problemática

Son variables y numerosas las causas atribuidas al escaso desarrollo que, en su conjunto, presentaba el sistema cooperativo. Al respecto, el Presidente López

Portillo expresó: ***"La política seguida en la materia, ha sido contradictoria: de una parte, se les otorga privilegios y de otra, se les deja sin estímulos, con lo que, o se debaten en la inanición o se pervierten en el disimulo"***.

Según la información de que se disponía, se tenía una idea aproximada de que la suma de los bienes y servicios que producía el sistema cooperativo representaba el 1% del P.I.B.; que su cobertura no alcanzaba el 1% de la población económicamente activa ³⁴ . Lo anterior muestra claramente el bajo nivel que representaba este tipo de organización a nivel nacional, cuyo origen fue determinado por los siguientes factores:

- Por los grados variables de apoyo que se concedieron por el Estado a lo largo de la historia del cooperativismo en México, lo que se reflejó en la ausencia de programas de fomento que favorecieran en forma integral la consolidación y el desarrollo del sistema cooperativo.
- La falta de asistencia técnica adecuada que permitiera la actualización de tecnologías, la optimización de recursos y el mejoramiento de los sistemas de producción y administración.
- Debido a la insuficiencia y falta de fluidez en la tramitación de los apoyos crediticios, financieros y fiscales.
- A la capacitación deficiente e insuficiente de los recursos humanos del sector cooperativo, así como la inexistencia de programas para mejorarlos.

³⁴ Ibidem.p. 19

- La falta de una estructura comercial que facilitara la introducción para la colocación en el mercado de bienes y servicios que producía y demandaba el sistema cooperativo.
- Bajos niveles de nutrición, educación, salud, vivienda y recreación en el sistema cooperativo.
- Carencia de un sistema integral de información y comunicación de las sociedades y organizaciones cooperativas.
- Necesidad de una mejor difusión y agilización de los trámites y procedimientos administrativos cooperativos.

5. Pronóstico

De acuerdo a la información de la que se disponía sobre el número de cooperativas registradas anualmente, se reflejaba el grado de desarrollo del cooperativismo, que estaba determinado en gran medida por el apoyo que el Estado le había brindado.

Con base a esto y tomando el número de cooperativas que se habían registrado durante 1979, que eran 240 registradas solo en ese año, se estimaba que de mantenerse esa tasa de crecimiento absoluto en el periodo 1976-1982 (28.1%), para el año de 1982 el número de cooperativas que estarían registradas durante

esa administración sería de 1824 ³⁵. Sin embargo, dada la problemática a la que se enfrentaba el cooperativismo, no pudo advertirse un desarrollo cualitativo importante, a no ser que el Estado interviniera en su impulso y apoyara su legitimación como verdadero instrumento económico de integración del sector social.

b) Imagen Objetivo

Las limitaciones que pudieron advertirse en la evolución y desarrollo del cooperativismo sólo podrían superarse con el grado de firmeza en las decisiones para su promoción y que serían complementados por objetivos claros y por medios de acción eficientes .

El Plan de Fomento Cooperativo se propuso conseguir (a largo plazo) que el cooperativismo pudiera participar eficazmente en el esfuerzo nacional destinado para que se cumpliera plenamente con la disposición constitucional que garantizaba a toda persona el derecho a contar con un trabajo digno y socialmente útil, y a conseguir de su ejercicio, para él y los suyos, una vida que disponga de niveles adecuados de bienestar en materia de alimentos, salud, educación, vestido y habitación.³⁶

Expresado en términos numéricos, el objetivo a largo plazo que postulaba el plan, consistente en lograr al fin del siglo, que el cooperativismo llegara a representar un porcentaje importante de P.I.B. y de la fuerza de trabajo ocupada.

³⁵Ibidem.p.21

³⁶Ibidem.p.IX

"El Plan fijaba también un objetivo a corto plazo para el periodo de 1980-1982, que consistía en la reestructuración del movimiento cooperativo y del aparato estatal que lo impulsaba, a fin de sentar las bases para la integración social y que requieran su mayor y más eficaz participación en la vida social y económica de la nación".³⁷

Para alcanzar este objetivo era necesario revisar y actualizar la legislación cooperativa; definiendo las áreas de la economía en las cuales la participación de estas organizaciones resultaba prioritaria y era necesario formular los programas económicos respectivos. Por otra parte, era necesario también, mejorar las condiciones del trabajo en las cooperativas a través de la educación, la capacitación o adiestramiento para el trabajo y establecer y poner en funcionamiento un sistema adecuado de financiamiento para el cooperativismo.

La sectorización que se estableció en la Reforma Administrativa que llevó a cabo el Gobierno Federal, permitió identificar los objetivos sectoriales que tuvieron estrecha vinculación con el fenómeno cooperativo y definir los objetivos específicos de fomento a esta forma de organización social para el trabajo que se habían de llevar a cabo en cada sector. Los más importantes fueron los siguientes:

1. Sector Agropecuario y Forestal

"Fomentar la creación de cooperativas que trasciendan el ámbito de la propiedad ejidal, comunal y privada, más respetando estas formas de

³⁷Ibidem.pp IX y X

tenencia de la tierra, para estimular el desarrollo económico y social a los campesinos sin tierra³⁸

"Otorgarle prioridad al desarrollo y expansión de las cooperativas en las zonas marginadas y en los distritos de temporal en los cuales haya condiciones favorables para la producción de bienes o servicios totalmente necesarios. Estas acciones han de realizarse en el marco señalado por los Planes Nacionales de Desarrollo Agropecuario y Forestal y el de Desarrollo Agro industrial, así como en el que determina el Sistema Alimentario Mexicano ".³⁹

2. Sector Pesca

"Fomentar y desarrollar cooperativas que constituyan unidades de producción que respondan a los ciclos integrales productivos de las diversas especies, para contar con alimentos a bajo costo y disminuir el desempleo abierto".⁴⁰

Incrementar la participación del sistema cooperativo pesquero, mediante el aumento sustantivo de su flota pesquera y modernización de los procesos industriales y de comercialización, a fin de que sus productos lleguen oportunamente a los mercados nacionales y extranjeros y su desarrollo genere efectos expansivos en las actividades conexas a la pesca.

3. Sector Industrial

³⁸Ibidem.p.p.X y XI

³⁹Ibidem.p.XI

⁴⁰Ibidem.p.XI

"Promover y fomentar la creación de cooperativas que produzcan bienes de consumo básico, sobre todo alimentos, así como aquellas, dentro de la pequeña y mediana industria, que por su naturaleza sean capaces de absorber mano de obra e incorporar a los artesanos a formas más modernas de organización y productividad que les proporcionen remuneraciones más justas".⁴¹

4. Sector Comercial.

"Participar en las tareas que tienden a fortalecer la estructura estatal de abasto popular, alentando la creación de cooperativas de consumo capaces de atender necesidades básicas de la población".⁴²

Estimular la oferta de las cooperativas de producción a través de mecanismos que faciliten el acceso directo de productos al mercado nacional con precio y condiciones de venta mejores, así como aquellos mercados exteriores en los que existan ventajas semejantes.

5. Sector Comunicaciones y Transportes.

"Fomentar la creación de cooperativas que presten el servicio público federal de maniobras terrestres, fluviales, lacustres y marítimas sobre todo en las modalidades de acarreo y cargaduría, y promover que haya mayor eficiencia en las que prestan el servicio de autotransportes de pasajeros".⁴³

⁴¹Ibidem. p.XII

⁴²Ibidem. p.XII

⁴³Ibidem. XII

6. Sector Turismo.

"Fomentar cooperativas de servicios de hospedaje y de preparación de alimentos y bebidas, fundamentalmente en las áreas en las que se pretende promover el turismo social".⁴⁴

Organizar a las cooperativas turísticas pequeñas y medianas para que puedan realizar promociones y tareas de comercialización en forma conjunta, otorgándoles estímulos fiscales y apoyo técnico y crediticio.

7. Sector Asentamientos Humanos

"Propiciar que los grupos de menores ingresos se organicen en la forma de cooperativas destinadas a resolver sus problemas de vivienda, de tal manera que, a corto plazo, sea eficaz el Programa Operativo de Vivienda Cooperativa. Es necesario, a este fin, formular el marco legal que regule la constitución de cooperativas de vivienda y los organismos de asistencia técnica que requieren".⁴⁵

8. Sector Educación

Garantizarle a los cooperativistas y sus familiares el acceso a la educación básica y media superior para mejorar sus conocimientos y preparación técnica y cultural.

"Promover la formación de cooperativas escolares que, por una parte,

⁴⁴Ibidem, p. XII

⁴⁵Ibidem, p.XIII

desarrollen entre los asociados el espíritu de auxilio mutuo y la iniciativa y previsión, y por otra parte provee a sus socios de útiles escolares, vestido y alimentos".⁴⁶

9. Sector Salud y Seguridad Social

"Lograr que el sistema cooperativo alcance máxima cobertura de parte de los servicios de salud y seguridad social, dándole prioridad a los programas destinados a llevarle atención primaria a la población rural y marginal".⁴⁷

Establecer en las cooperativas un programa de capacitación y prevención en materia de seguridad e higiene en el trabajo que reduzca los riesgos y siniestros profesionales.

Promover prestaciones sociales que le permitan a los cooperativistas utilizar en forma más racional su tiempo libre.

10. Sector Laboral

Colaborar, a través de la organización adecuada de las sociedades cooperativas, en la creación de oportunidades de empleo productivo y bien remunerado que reduzcan las tasas de desempleo y subempleo.

Promover el incremento de la productividad en las cooperativas a través de programas de adiestramiento para el trabajo.

⁴⁶Ibidem, pp. XIII Y XIV

⁴⁷Ibidem, p. XIV

"Los objetivos sectoriales han dado origen a metas a corto plazo y programas anuales de acción. Así, por ejemplo, se señalaba que el sector agropecuario y forestal promoviera en 1980 la creación de 424 sociedades cooperativas; en 1981 el número ascendiera a 763 y en 1982 a 1,401. En el año de 1978 el sector pesca organizará 130 sociedades cooperativas de producción pesquera y el sector industrial promoverá a 120 de producción industrial. En el sector comunicaciones y transportes se ha programado la creación de 13 nuevas cooperativas, en la materia cada año, mientras que el sector comercio, por su parte, promoverá este año la organización y constitución de 210 cooperativas de consumo; 256 en 1981 y 307 en 1982. El sector laboral, por su parte, promoverá y organizará este año 442 sociedades cooperativas de unidades de recursos naturales correspondientes al programa de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas; vigilará la regulación jurídica de 1,500 sociedades cooperativas y dictaminará 2,400 asambleas generales de sociedades cooperativas y 900 juntas de Consejos de Administración y Vigilancia, además de las tareas de capacitación y adiestramiento, información e investigación y de registro o cancelación que llevará a cabo".⁴⁸

c) Estrategias y Políticas

"En el modelo de desarrollo, que ha adoptado el país en el gobierno del Presidente José López Portillo, los sectores público, social y privado deben participar tanto en el esfuerzo como en los beneficios de nuestro

⁴⁸Ibidem.p.XV

desarrollo social y económico".⁴⁹

Hasta ese momento, no obstante, el sector social había permanecido generalmente al margen de las decisiones sustantivas. El Plan Nacional de Fomento Cooperativo propuso un nuevo uso de los instrumentos con que contaba el Estado para lograr, a través del cooperativismo, que el sector social participara más activamente en ellas y ejerciera, en sus beneficios, una influencia más decisiva en el proceso económico.

La estrategia que se postuló, tuvo su apoyo en el hecho de que la pieza clave en esta estrategia global de desarrollo, estaba orientada hacia la generación de empleos permanentes y remunerados adecuadamente. En este sentido debe decirse que la estrategia adoptada en materia de fomento cooperativo no sólo respondió a ese objetivo, sino que también pretendió conformar un cooperativismo de tal naturaleza que expresara e instrumentaran en el sector social la estrategia que se había adoptado para alcanzar el desarrollo nacional.

Al fomentar el cooperativismo se pretendió lograr la integración económica del sector social, tanto para la capacidad de decisión en el proceso productivo, como para que alcanzara una más justa participación en el conjunto social, y reafirmara sus principios, aspiraciones y cultura. El propósito, en los términos del Plan Global de Desarrollo, se expresó en el primero de los objetivos nacionales (reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural).

⁴⁹Ibidem, pp. XV y XVI

La estrategia adoptada en el Plan que aquí se presenta coincidió también con el propósito nacional de promover a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, ya que en el fomento cooperativo tuvo prioridad la producción de bienes básicos por una parte, y por otra, el impedir que llegaran a organizarse cooperativas artificiales o innecesarias que no le garantizaran empleo permanente a la población.

Era también objetivo nacional el promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente. La estrategia adoptada en este Plan consideró imprescindible que el cooperativismo tuviera una mayor participación en la formación del P.I.B. y para ello, propuso medidas e instrumentos encaminados a lograr que el desenvolvimiento del movimiento cooperativo alcanzara mayores tasas de crecimiento que el resto de las fuerzas económicas, el desarrollo del cooperativismo debía impulsar, además, el de otros sectores económicos.

Una de las formas más eficaces para conseguir que mejore la distribución del ingreso, tanto entre las personas y los factores de la producción, como entre las diversas regiones del país, es organizar directamente al sector social para que sus esfuerzos resulten en su beneficio. El cooperativismo se planteó como un instrumento estratégico para lograrlo. En lo que toca a las políticas que se adoptaron se consideraron fundamentalmente las seis siguientes : ⁶⁰

1. Fortalecer y consolidar las cooperativas existentes.
2. Crear cooperativas que produzcan bienes o servicios básicos para la

⁶⁰Ibidem.p.XVIII

La estrategia adoptada en el Plan que aquí se presenta coincidió también con el propósito nacional de promover a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda, ya que en el fomento cooperativo tuvo prioridad la producción de bienes básicos por una parte, y por otra, el impedir que llegaran a organizarse cooperativas artificiales o innecesarias que no le garantizaran empleo permanente a la población.

Era también objetivo nacional el promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente. La estrategia adoptada en este Plan consideró imprescindible que el cooperativismo tuviera una mayor participación en la formación del P.I.B. y para ello, propuso medidas e instrumentos encaminados a lograr que el desenvolvimiento del movimiento cooperativo alcanzara mayores tasas de crecimiento que el resto de las fuerzas económicas, el desarrollo del cooperativismo debía impulsar, además, el de otros sectores económicos.

Una de las formas más eficaces para conseguir que mejore la distribución del ingreso, tanto entre las personas y los factores de la producción, como entre las diversas regiones del país, es organizar directamente al sector social para que sus esfuerzos resulten en su beneficio. El cooperativismo se planteó como un instrumento estratégico para lograrlo. En lo que toca a las políticas que se adoptaron se consideraron fundamentalmente las seis siguientes : ⁸⁰

1. Fortalecer y consolidar las cooperativas existentes.
2. Crear cooperativas que produzcan bienes o servicios básicos para la

⁸⁰Ibidem.p.XVIII

satisfacción de necesidades fundamentales de la población.

3. Crear y promover la creación de cooperativas en las organizaciones obreras y campesinas que produzcan y distribuyan los bienes y servicios que requieren sus afiliados.
4. Alentar y favorecer la integración del Sector Social a través del cooperativismo, estableciendo convenios entre las sociedades cooperativas y las organizaciones obreras y campesinas.
5. Crear y promover cooperativas que agrupen a quienes trabajan por cuenta propia.
6. Estructurar el aparato estatal de apoyo al cooperativismo.

Estas políticas orientaron las acciones del Estado en materia de fomento cooperativo y en ellas, pudieron distinguirse cuatro grandes grupos:⁸¹

"Los sectores de la administración que fomentan el desarrollo cooperativo deberán contemplar gasto corriente y de inversión para apoyar e impulsar la actividad económica de las sociedades de este tipo, de acuerdo con las disposiciones que emitan la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo."⁸²

En cuanto al financiamiento era imprescindible contar con un sistema de crédito que respondiera a las políticas de utilidad social y rentabilidad económica antes

⁸¹ | *ibidem*. p. XIX

⁸² | *ibidem*. p. XXI

señalados, capaz de aportar, de manera oportuna y suficiente, los créditos que requerían las cooperativas.

Era necesario también, para fomentar la creación de nuevas cooperativas y alentar el pleno desarrollo de las ya existentes, que se promovieran condiciones preferentes y estímulos fiscales para ellas.

El Plan Nacional de Fomento Cooperativo contempló muchas otras acciones, como el diseño y operación de un Sistema de Información Cooperativa; para otorgarle preferencia, por parte del Estado , a la adquisición de productos que produjeran las cooperativas. También incorporar estudios de cooperativismo al sistema educativo nacional y el vincular sus acciones a los programas de Reforma Administrativa que se habían implementado por parte del Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, para que pudieran ser más fáciles de alcanzar las metas propuestas.

d) Programas Metas e Instrumentos

1o. Las normativas, que emanaran de la legislación en vigor y de la propia Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, y que definirán a las acciones en la materia.

2o. De apoyo, que desarrollarán las entidades públicas respectivas, en materia fiscal, de financiamiento, capacitación, comercialización y bienestar social.

3o. De promoción, que llevarán a cabo, como hemos visto, las diversas entidades de la Administración Pública en el campo de su competencia.

4o. Las operativas, que correrían a cargo de las sociedades y organismos cooperativos existentes o que se establecieran.

Deben mencionarse aquí, los principios básicos que se adoptaron en materia de promoción y organización, entre los cuales destacaron la necesidad de orientar al fomento cooperativo por criterios de rentabilidad económica y utilidad social. Conforme a este criterio se seleccionaron 52 ramas de actividad en las cuales resultaba más recomendable promover el cooperativismo.

De igual manera, por otra parte, se preferirían aquellos proyectos cooperativos que contemplaran la incorporación de tecnologías que propiciaran una mayor utilización de la mano de obra y permitieran la oferta de productos con características y precios generalizados para toda la población.

Era también punto central el asegurarse que todo proyecto cooperativo produjera, cuando menos, rendimientos equivalentes al salario mínimo oficial.

Por lo que toca a las medidas que habrían de adoptarse en materia de organización, era necesario conseguir que el registro, constitución o cancelación de sociedades cooperativas fuera sencillo y ágil. La supervisión y vigilancia de las sociedades de esta índole, debía ser eficiente y eficaz, y la asistencia técnica que se les proporcionaba a los organismos encargados de promoverlas y auxiliarlas, debían impulsar la modernización de los sistemas administrativos y operativos que en ellas se empleaban.

También en materia de organización se previó el fortalecimiento de las autoridades y de los organismos cooperativos. Se propuso así, que las acciones que comprendía el Plan Nacional de Fomento Cooperativo se implementaran a

través de la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, lo que permitiría que se integraran a este organismo todas las cooperativas por rama de actividad, con sus respectivas Federaciones Nacionales.

De igual manera se previó la necesidad de ampliar y definir las facultades y el apoyo que se daba a sus consejos de administración y vigilancia; a sus comisiones de control técnico, de capacitación y adiestramiento, de seguridad e higiene y de comercialización. Era necesario también, por último, una nueva Ley de Sociedades Cooperativas que contribuyera a erradicar la simulación de las mismas.

La acción del Estado en materia de fomento cooperativo, necesariamente afectaba el gasto público y este, por su parte, era un instrumento fundamental para encauzar las acciones hacia las metas señaladas.

Los programas que contenía el Plan Nacional de Fomento Cooperativo surgieron de un análisis en el que se consideró, por una parte, la naturaleza de las ramas económicas en las que existían cooperativas y, por otra, la posibilidad de establecer sociedades de este tipo en aquellos renglones productivos de artículos básicos de consumo popular, en los cuales la producción era insuficiente o se preveía la necesidad de incrementarla.

"El Plan consta de un total de 44 programas, de los cuales 30 son promocionales y 14 son de apoyo. En ellos se presenta un total de 82 proyectos de trabajo."⁵³

⁵³Ibidem.p.XXII

Además del análisis ya señalado en la relación a todos los programas, se llevaron a cabo varias tareas para determinar con certeza su viabilidad. Así, en todos los proyectos se formularía y evaluaría en detalle su localización, capacidad de producción y generación de empleos, así como el monto de la inversión que requerían y las necesidades que planteaban en materia de capacitación o adiestramiento. En relación a ellos se definirán, asimismo, los convenios necesarios para lograr una acción concertada entre las diversas dependencias que estarían a cargo de realizarlos; se localizaron a los grupos que participarían directamente en la ejecución; se examinaron las necesidades de preparación que presentaba este personal y los medios para dársela, así como las fases de operación, seguimiento y evaluación de cada proyecto.

Además de cuidar la viabilidad de cada uno de los proyectos que presentaba, el Plan Nacional de Fomento Cooperativo puso particular empeño en lograr que todas las acciones relacionadas con el fomento cooperativo coincidieran plenamente con el Plan Global de Desarrollo y quedaran incluidas en el Sistema Nacional de Planeación para los procesos de programación a mediano y corto plazo.

Debe destacarse también que además de las tareas dedicadas directamente a promover y organizar nuevas cooperativas, todos los proyectos examinaron las necesidades que la formación de una sociedad de este tipo, planteara en materia de educación; capacitación o adiestramiento, comercialización, información y aún de procesos productivos. Al precisarse estas necesidades fue posible establecer, de origen, los medios adecuados para satisfacerlas.

Se previó que durante el periodo 1980-1982 se destinaran al cooperativismo \$41,639 millones de pesos, de los cuales el 41%, o sea, \$17,032 millones, correspondían al presupuesto público destinado a la realización de fomento cooperativo por parte de las dependencias que integraban la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo; poco más del 34% del presupuesto total, serían ejercidos a través de las instituciones de crédito que apoyaban financieramente al desarrollo del cooperativismo y 10,304 millones, o sea el 25 % del total, correspondían a acuerdos programáticos entre las diferentes entidades del sector público dirigidos el fomento de las sociedades cooperativas a través de diversas acciones destinadas a la promoción de la capacitación, el empleo, la comercialización o la vivienda.

"El sistema de financiamiento implica, por una parte, la vinculación de las actividades de las entidades que otorgaron financiamiento a las cooperativas con las políticas y lineamientos del Plan Nacional de Fomento Cooperativo y por otra, una estrecha coordinación entre el Fondo de Garantía y Descuento para Sociedades Cooperativas, de reciente creación, que maneja 2,500 millones; el Banco Nacional Pesquero y Portuario, que manejará 6,300 millones de pesos destinados al crédito y 1,750 millones más en su área fiduciaria; el FIRA, o sea los fondos instituidos en relación a la agricultura en el Banco de México, que destinará 3,250 millones de pesos al fomento cooperativo en esa área, y por último, el Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Escolares(FOCCE), que dispone de 253 millones para promover sociedades de esta naturaleza en los centros escolares".⁵⁴

⁵⁴Ibidem.pp.XXIV y XXV

Entre las acciones coordinadas en diversas entidades del sector público y que resultaron en programas concertados para el fomento cooperativo, debe destacarse en primer término, el **"Convenio sobre Capacitación y empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales y Zonas Marginadas"**, celebrado entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y COPLAMAR, que permitiría constituir 1,200 cooperativas que beneficiarían a 158,381 socios. Los fondos asignados a este proyecto ascendieron a 10,000 millones de pesos.

En segundo término debe recordarse el Convenio CONASUPO-COPLAMAR, que entre sus actividades previó establecer tiendas cooperativas en la zona ixtlera y al que se destinaron 164 millones de pesos, y finalmente, las acciones de fomento a las cooperativas de vivienda que llevaría a cabo el INDECO y a las que se dedicarían 140,600 millones de pesos.

Capítulo IV

Instrumentación Administrativa Pública

De conformidad con el Plan Global de Desarrollo y con el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, concebidos aquí como marcos de referencia. Expondremos a continuación la forma en que aquellas fueron aplicadas de manera concreta. Ningún Plan sirve, teóricamente, si no se instrumenta; su sentido, como ya hemos sugerido en capítulos anteriores, tiene un fuerte compromiso para organizar y provocar un cambio positivo y deseado, que trastoque o modifique la realidad en beneficio de la sociedad en su conjunto. Por ello aquí contemplamos el modo en que se comprometió a diferentes instituciones para apoyar y fomentar el cooperativismo, dentro de sus ámbitos sectoriales de acción, la manera en que se pretendió llevar efecto la coordinación de dichos apoyos, las contribuciones financieras, técnicas y sociales proporcionadas por las diferentes Instituciones de la Administración Pública Federal, para la consecución de los objetivos planteados en el P.N.F.C.

La realización de los programas de acción dentro de los sectores económicos en los que actúan dichas instituciones conlleva al éxito o fracaso de cualquier esfuerzo de desarrollo de los modos de producción, de tal suerte que si la instrumentación no se realiza con determinación política y una adecuada organización, estos programas están destinados al fracaso.

Por el contrario si la instrumentación es llevada a cabo con imaginación, coordinación y decisión política, el éxito es su destino.

Por ello las instituciones que actuaron en la consecución de los programas del

plan fueron agrupadas dentro de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo.

Como órgano colegiado encargado de vigilar y evaluar las acciones en la materia, proponiendo lineamientos correctivos en las desviaciones de los programas de fomento cooperativo.

Así por medio de estas instituciones se canalizaron los apoyos financieros, técnicos y sociales como complemento en el desarrollo de la actividad cooperativa, enlazando los esfuerzos de grupos sociales a los esfuerzos de la Administración Pública. Aprovechando la capacidad de las organizaciones del Estado para concentrar una parte de los esfuerzos y tareas encomendadas a la instrumentación del P.N.F.C.

El esfuerzo que la sociedad ejerza para contribuir en la medida de lo posible, a la solución de la problemática socioeconómica de México, en un contexto global, y de otra parte de la conciencia de todos los sectores que conforman. De esta manera surge la posibilidad de utilizar la infraestructura administrativa del Estado , como fuente modificadora y rectora de las actividades cooperativas dentro del contexto económico para revertir de una manera modesta la concentración del ingreso, la dislocación estructural de la economía en el largo plazo y tomando como alternativa a la organización social para el trabajo como fuente para mitigar los problemas de capital y de trabajo ocasionados por los modelos de desarrollo implementados durante décadas.

No solo se puede hablar del esfuerzo y voluntad de las organizaciones del

Estado, para solucionar los problemas económicos, sino también del esfuerzo de la sociedad en su conjunto.

Es menester dejar asentado que la voluntad de los agentes que conforman el sector cooperativo y de las organizaciones de trabajadores determinarán, en gran medida, la dinámica de la organización cooperativa en el corto, mediano y largo plazo como forma de producción representativa de la actividad económica y no como un experimento.

I. Instituciones de Apoyo

A raíz de la Reforma Administrativa, se reordenó a las entidades administrativas públicas, dentro de las cuales el apoyo y fomento cooperativo que se enmarca jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública, como vimos con anterioridad.

Es así como se instrumenta específicamente a cada tipo de entidad dentro de las obligaciones legales que tienen, así como la delimitación de sus funciones para fomentar y apoyar a las cooperativas.

a) Secretarías de Estado .

Estas instituciones son las que se enmarcaban dentro de la Administración Pública Centralizada y tendrían igual rango entre ellas. Para planear sus funciones formularon el marco jurídico respectivo; para el apoyo y fomento cooperativo se distinguieron por las ramas o sectores económicos en el marco de coordinación, promoción y control, de la conducción de la política económica y

social del Gobierno Federal; es por otra parte que eran las Secretarías de Estado las encargadas de fomentar este tipo de actividad. ⁶⁶

En orden de importancia, dentro de las actividades que se realizaban y su prioridad, se mencionan algunas de las Secretarías que participaban y sus funciones:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. ⁶⁶

Esta Secretaría tenía a su encargo la organización de los productores agrícolas y forestales; en esta parte, su misión era hacer diagnósticos de viabilidad en materia de organización, administración, producción y comercialización a este tipo de productores.

También promover agroindustrias en cooperativas elaborando diagnósticos de viabilidad, gestionar los créditos que requerían, su planeación y la orientación en materia cooperativa, así como la dotación de la infraestructura requerida en esta materia, como parte de su principal función, haciendo accesible la formación productiva de este tipo de asociación.

Secretaría de la Reforma Agraria. ⁶⁷

Dentro de las acciones de esta entidad, se promovían las cooperativas agropecuarias dentro de los Estados y comunidades agrarias de todo el país, así como su promoción, organización y operación.

⁶⁶ Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República. México. 1977. p. 13.

⁶⁶ Cuarto Informe Anual de Actividades 1981-1982 Mayo de 1982, C. I. F. C. S. T. P. S. México 1982

⁶⁷ *Ibidem*

También verificar los Estados de la tenencia de la tierra, coadyuvando al mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos del país.

Secretaría de Pesca.⁶⁸

Es en el sector pesquero donde mayor número de cooperativas existía y que más antigüedad poseían, la tarea de la Secretaría de Pesca era la de eliminar los vicios, anquilosados por años que existían en las cooperativas pesqueras, como eran: bajos niveles de capitalización, ineficiencia o falta de sistemas y canales de comercialización acordes con sus necesidades, deficiencias en la operación y funcionamiento de la organización, carencia de asistencia técnica, adiestramiento y capacitación de sus integrantes.

Es por ello que la Secretaría de Pesca asumió dentro de sus funciones, el apoyo y fomento a las cooperativas pesqueras, mediante las siguientes acciones:

Organización.- Estableciendo políticas de organización social para el trabajo, no sólo en los aspectos relacionados con la autorización y registro, sino también en los de viabilidad socioeconómica. Por otra parte, se pretendía promover la constitución de nuevas cooperativas en donde sus recursos eran subexplotados o inexplorados.

Reorganización.- Esta acción pretendía realizar medidas correctivas en aquellas cooperativas que presentaban deficiencias en sus sistemas y procedimientos administrativos, contables y de operación.

⁶⁸Ibidem

Capacitación y Adiestramiento.- Con el fin de contemplar las acciones mencionadas, se establece un programa de capacitación para asegurar la especialización de la mano de obra calificada que requería el sector.

Complementariamente a estas acciones se pretendía establecer la construcción de infraestructura portuaria y centros de recepción, procesamiento y distribución, así como las destinadas a aumentar la participación de dichas sociedades en la distribución y comercialización de sus productos.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial: ⁵⁹

Dentro del sector que manejaba esta Secretaría, las funciones más importantes son las siguientes:

Promoción.- En esta función se estimulaban aquellas comunidades de productores artesanales que adquirirían insumos y materias primas industriales, o bien aquellas en donde su viabilidad resultaba provechosa para producir en conjunto y de manera más productiva.

Organización.- En este punto se establecieron diagnósticos de viabilidad para conjuntar esfuerzos de productores domésticos y alentar la productividad, al empleo de aquellas comunidades que no poseían los mínimos de bienestar.

Capacitación y adiestramiento.- Dentro de este se estableció un programa de cursos y asesorías, con la finalidad de asegurar mano de obra especializada y

⁵⁹ Ibidem

funcionamiento adecuado de las cooperativas.

Secretaría de Comercio: ⁶⁰

Las acciones de ésta eran primordialmente de apoyo y normatividad para la defensa de la economía, encaminado principalmente a organizar cooperativas de consumo y distribución; así como la de asesorar en materia de comercialización a las cooperativas.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social: ⁶¹

Entre las funciones más importantes en esta materia estaba la del registro a asociaciones y organismos cooperativos, impartir cursos de cooperativismo, levantar encuestas de tipo censal, prestaciones sociales a los trabajadores cooperativos y apoyo financiero.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes: ⁶²

Su función primordial era la de fomentar a las sociedades cooperativas en la explotación de servicios públicos y vigilar que no se distorsionaran o disfrazaran para beneficio de unos cuantos, así como proporcionar asesoría, capacitación, financiamiento y en general expedir las vías para el desarrollo económico de las sociedades cooperativas.

b) Otros organismos

Estos entraban en la Administración Pública Paraestatal, las cuales tienen personalidad jurídica propia, pues se destinaban gran cantidad de recursos

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

presupuestales a estas entidades para apoyar programas específicos y sectores económicos.

Es así como entran dentro de nuestro estudio, pues los recursos que se canalizaban por medio de estos, una parte es destinada al fomento cooperativo.

Cada organismo estaba encargado de apoyar áreas específicas, a continuación se mencionan algunos de ellos y en forma somera las funciones que realizaban en esta materia:

Instituto Mexicano del Seguro Social:⁶³

Sus funciones principales eran la prestación de servicios a las sociedades cooperativas, así como su difusión mediante eventos que realizaban directamente en este tipo de sociedades.

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)⁶⁴

Su función primordial fue la ejecución del Programa de Vivienda Progresiva, que estuvo cargo de la extinta SAHOP y se coordinaba con este Instituto. En materia de financiamiento para el establecimiento de cooperativas de producción de insumos para la vivienda y capacitación de asesores en la materia.

Es importante señalar que, en virtud del proceso de liquidación del INDECO, se llevaron a cabo acciones correspondientes para la reubicación del programa a su cargo, y las cooperativas continuaran siendo apoyadas.

⁶³ Ibidem

⁶⁴ Ibidem

Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A. (BANPESCA)⁶⁶

Este organismo financiaba la adquisición de infraestructura pesquera, como la adquisición de barcos y material de captura; su participación era importante, pues dotaba de financiamiento necesario a las cooperativas pesqueras y facultaba la explotación masiva de los recursos marítimos en nuestros litorales, por este tipo de sociedades.

Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC)⁶⁶

Este fondo operaba de manera coparticipativa con la Banca de Primer Piso, el cual respondía por la recuperación de los recursos. La garantía otorgada por el Fondo era solamente una parte del total del crédito otorgado, con lo cual se buscaba que la institución de primer piso supervisara la aplicación de los recursos, revisara el uso y disposición de los mismos y este atentaba a la recuperación programada contractualmente en el tiempo.

De otro lado, su aportación radicó en la constitución de unidades técnicas de tipo regional o local, que asesoraban y evaluaban las peticiones de las cooperativas.

Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. (BANRURAL)⁶⁷

Las acciones de este organismo se realizaban en materia de financiamiento, a las cooperativas de productores agropecuarios, mediante el otorgamiento de distintos tipos de crédito y las necesidades de los productores, era en estrecha relación con la SARH, para alcanzar los objetivos que propuso el Sistema Alimentario

⁶⁶ Ibidem

⁶⁶ Ibidem

⁶⁷ Ibidem

Mexicano (SAM) y de la organización social para el trabajo en este sector.

Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) ⁴⁸

Esta coordinación agrupaba y apoyaba diversas entidades de la Administración Pública en el desarrollo de zonas, que por su situación económica, no alcanzaban los mínimos satisfactorios para cubrir sus necesidades básicas.

En este rubro las acciones de COPLAMAR eran, en materia de cooperativismo, la capacitación, creación de empleo y organización de cooperativas rurales, que se concibieron sobre la base del trabajo productivo -social y nacionalmente necesario, con la tendencia a la formación y reconstitución de los recursos naturales del país en las zonas marginadas, en coordinación de la SARH Y STPS.

2. Tipos de Apoyo

El Estado mexicano a través de la Administración Pública, ha fomentado a través de diversos apoyos la actividad económica de la sociedad; es en este contexto, que en el período analizado, se reordenaron los apoyos que existían de una manera más racional, para que estos llegaran de una manera efectiva a las sociedades cooperativas.

Como se mencionó en el capítulo II, subcapítulo 4, estos apoyos existían dentro de la legislación mexicana. Dando una mayor perspectiva del sistema de apoyos,

⁴⁸Ibidem

se especifican algunos de los que se otorgaban :

a) Financieros **

En esta materia, tiene relevancia el apoyo que se ejerció mediante el Proceso Programación-Presupuestación que estaba contenido en el Programa de Acción del Sector Público, en la previsión de los programas específicos de fomento cooperativo.

Por otro lado, el crédito que otorgaba la banca privada mixta en sus diferentes modalidades para su desarrollo; en este campo se encontraron diversos problemas que la banca nacional tenía con las cooperativas que cubrían básicamente los siguientes aspectos:

- Incumplimiento en el pago de los vencimientos de los financiamientos otorgados.
- Falta de asistencia técnica y supervisión en la operación de los créditos, debido a la deficiencia de personal técnico para este propósito.
- Carencia de organización para el desarrollo de las operaciones en las sociedades cooperativas.

Por tal motivo, se procedió a estructurar un programa de trabajo de apoyo a las sociedades cooperativas, el cual tuvo por objeto evitar los problemas a los que se enfrentaban éstas.

Las acciones que se emprendieron para corregir estas deficiencias fueron

**ibidem

principalmente, el establecimiento y desarrollo de mecanismos para la consolidación del sistema financiero de apoyo al movimiento cooperativo, determinando los posibles requerimientos de recursos, adecuando las reglas de operación de las entidades financieras, así como la estructuración de programas de financiamiento.

Por otra parte, se buscó que las sociedades cooperativas se constituyeran en entidades autónomas y confiables para la obtención de créditos; lograra que el financiamiento fuera accesible y sobre todo oportuno, con características adecuadas y finalmente, que se contara con un sistema de seguimiento y evaluación del financiamiento.

b) Fiscales ⁷⁰

Para dar cumplimiento a la legislación que estaba en vigor, en este campo, la SHCP elaboró una serie de estudios con referencia a los estímulos fiscales, que en ese tiempo existía un régimen tributario especial para apoyar a las sociedades cooperativas, el que les permitía operar con ventaja respecto a otras formas de organización.

Sin embargo, se hizo un estudio acucioso sobre la posibilidad de fortalecer los estímulos para fomentar en mayor medida la operación y desarrollo de este tipo de organizaciones a través del otorgamiento de promoción fiscal a la inversión y generación de empleos.

⁷⁰ ibídem.

De estos estudios realizados se concluyó que, como en el caso de las cooperativas, prácticamente no existían impuestos a su cargo contra los cuales aplicar Certificados de Promoción Fiscal. Se planteó el problema de que en algún momento tuviera que autorizarse la monetización del certificado, lo cual no respondía al espíritu con que se diseñaron estos mecanismos.

c) Educativos ⁷¹

Para complementar los apoyos materiales, se hizo necesario la formación de personal capacitado para la operación y administración de las sociedades cooperativas. Las acciones que se siguieron en esta materia fueron las de efectuar cursos de capacitación técnica y jurídica-administrativa, además de apoyarlos con la elaboración de material didáctico que complementara estos cursos.

Estos programas de educación y capacitación cooperativa estaban coordinados por el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET), con otras instituciones educativas.

d) Otros

Adicionalmente a los mencionados, existían apoyos para el bienestar y seguridad social, que abordaban especialmente la incorporación de los cooperativistas y sus familias al régimen de seguridad social del IMSS.

También se hicieron obras de infraestructura social a los campesinos organizados para elevar sus condiciones de vida, complementando su hábitat y el

⁷¹ Ibidem

aprovechamiento de su tiempo libre.

Finalmente, existió el Sistema Nacional de Información Cooperativa, con acciones de encuestas, actualización y atención a usuarios, que sirvió de base para hacer diagnósticos en la materia y detectar las fallas que se sufrieran en los apoyos.

3. Coordinación de Apoyos

Antes de este periodo, los apoyos se encontraban dispersos en las diferentes entidades y cuando se coordinaban eran poco eficaces o nulos; pues no se contaba con una estructura adecuada, además de la falta de programación de los mismos.

A partir de la Reforma Administrativa, en este periodo, se adecuaron los sistemas y programas del sector público con criterio más uniforme y global, además de adecuar las bases legales para su funcionamiento, como se mencionó en el capítulo II.

En base a esto se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo (CIFC), cuyo primordial objetivo fue el de dar una mayor coherencia y racionalidad al conjunto de apoyos que se otorgaban a las sociedades cooperativas.

a) Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo

Esta fue creada mediante acuerdo presidencial del 13 de julio de 1978, en respuesta a la relevancia que tuvo el impulsar la producción y ocupación en el país, así como también el fortalecimiento del cooperativismo.

Ya que correspondía a diversas entidades, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública, la realización de funciones tendientes a fomentar la organización de sociedades cooperativas, en los sectores que requerían de la organización de este tipo de sociedades.

Puesto que para lograr coherencia de la acción pública en la materia era necesario la coordinación de todas las dependencias involucradas, permitiendo conjuntar esfuerzos y atender de forma eficiente la organización y el fomento cooperativo.

Esta comisión estaba integrada por un representante titular las siguientes Secretarías : Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Pesca. Por cada representante titular existía un representante suplente. La presidencia de esta comisión era ejercida por la STPS.

Sus funciones eran : Las de proponer lineamientos de política general para el fomento cooperativo y el plan de acción para coordinar los programas de fomento a las dependencias correspondientes, fijar criterios y proporcionar información necesaria que permitiera formular los programas de acción en materia cooperativa, emitir las resoluciones generales a las diferentes dependencias, proponer los mecanismos de coordinación de acciones y las demás funciones necesarias.

De esta manera se estableció un mecanismo racional que permitió conjuntar esfuerzos en esta materia, pretendiendo establecer una mayor efectividad de los

apoyos que se otorgaban a las sociedades cooperativas.

La creación de esta comisión, solo fue el primer paso para imprimir una mayor dinámica al fomento cooperativo, cuyos primeros logros fueron las de establecer un plan en este subsector de la economía.

Si bien sus logros no fueron los esperados, si sentó un precedente para el fomento de este tipo de unidades productivas como opción del desarrollo económico y social.

BALANCE GENERAL

De las etapas fundamentales de planeación e instrumentación del Plan Nacional de Fomento Cooperativo, a la luz del esfuerzo de racionalidad desarrollado en el sexenio 1976-1982 debería desprenderse la exposición de una rigurosa evaluación de resultados que en todo caso sirvan como parte de control en la consecución de objetivos o de guías básicas para la aplicación de medidas correctivas.

Lejos de pretender realizar la mencionada evaluación rigurosa, consideramos necesario confrontar algunos de los resultados obtenidos con los objetivos trazados en cada área que conforman la estructura cooperativa.

a) En materia Legislativa encontramos que la ley respectiva quedó rezagada de los cambios políticos, económicos y sociales que experimentó nuestro país desde la revolución hasta este periodo, es de esta manera que se hace urgente la necesidad de introducir cambios sustantivos en la Ley General de Sociedades Cooperativas, para adecuarla a las circunstancias actuales por las que atraviesa nuestro país.

Asimismo, la adecuación de la legislación que de una u otra manera tiene que ver con la actividad cooperativa es de vital importancia para un desarrollo de las sociedades cooperativas, ya que los marcos de competencia de la Administración Pública deben estar ligados a las transformaciones socioeconómicas.

Desgraciadamente, no se hizo nada en el campo legislativo, exceptuada la Ley Orgánica de la Administración Pública, para reforzar desde el punto de vista

formal el cooperativismo dentro de las fases en las que puede tener injerencia.

b) En materia de organización, las Secretarías de Estado que conformaron la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo realizaron en razón de capacitación, promoción y consolidación un número importante de acciones, de este modo se impartieron 179 cursos de capacitación cooperativa, se editaron 50,000 textos y 135,000 folletos como materiales de apoyo relativos a la materia y se realizaron 8 estudios de investigación sobre cooperativas, se editaron 12 manuales de capacitación cooperativa.

c) En materia de promoción se fomentaron 1800 cooperativas de las cuales 1199 obtuvieron su registro, así mismo se constituyeron y registraron 50 federaciones regionales de nuevas secciones dentro de la confederación nacional cumpliendo con las metas del plan.

d) En materia de consolidación se proporcionaron 1,144 asesorías técnicas y jurídicas. Con estas y otras acciones se generaron 45,000 empleos, beneficiando a un total de 460,000 personas aproximadamente.

e) En materia de financiamiento se ejerció una erogación total de 17,481 millones de pesos de los cuales 7,048 fueron ejercidos en gasto público y 10,433 correspondieron a créditos concedidos a 920 cooperativas por parte de las instituciones de apoyo, aunado al gasto anterior las instituciones financieras del sector público otorgaron 14,723 millones de pesos en créditos, sumando un total de 23,914 millones de pesos con los cuales no se alcanzó la meta prevista en el plan de ejercer 41,000 millones de pesos en el periodo de 1980-1982.

f) En materia de comercialización se promovieron productos de las sociedades cooperativas entre las entidades del sector público, asimismo se elaboró un manual para la constitución de cooperativas de consumo.

g) En materia de bienestar se otorgaron 650 asesorías turísticas y se expidieron 2,000 tarjetas CONACUR, se proporcionaron 9,270 pies de cría a los campesinos ixtleros, se otorgaron 113 apoyos para la construcción de vivienda en los Ingenios "Emiliano Zapata" y el "Mante".

Por otra parte, FONAPAS, COPLAMEX, La Forestal y el Fondo Candelillero efectuaron obras conjuntas de dotación de agua potable y proyectos de desarrollo agrícola en 124 comunidades, beneficiando a 34,500 personas.

h) En materia de información se realizó la primera Encuesta Nacional de Sociedades Cooperativas, a través de la cual se obtuvo información de cooperativas existentes, las ramas específicas en que se desarrollaban, su situación jurídica, administrativa y económica y sus principales necesidades de apoyo.

Así el levantamiento de encuesta de tipo censal a nivel nacional, se aplicó a cooperativas con registro vigente al 31 de diciembre de 1980, encuestándose a 4,110 sociedades cooperativas. Como producto del procesamiento de los datos obtenidos, se elaboraron 3 informes de resultados, se elaboró un directorio completo de sociedades cooperativas y finalmente se elaboraron datos estadísticos.

i) En materia de registro se elaboró el "Instructivo y Procedimiento para la

autorización y Registro de Sociedades Cooperativas", cuyo propósito fue el de permitir una mayor fluidez y eficiencia en los trámites respectivos, así como ofrecer un panorama de los requisitos y actividades que para este efecto deberían efectuar las sociedades cooperativas para obtener su autorización y registro.

Es necesario apuntar que la voluntad y los esfuerzos que el Estado realizó para apoyar y fomentar la actividad cooperativa en el periodo 1976-1982, dejaron patente la necesidad de buscar otras opciones para el Desarrollo Integral de nuestro país, si bien los resultados no tuvieron la dinámica requerida para tener un efecto adecuado en el crecimiento y desarrollo de esta organización, si dejaron claro en forma cualitativa, el reencuentro con el cooperativismo como forma para equilibrar la desigualdad social.

El papel del Estado en el fomento de la actividad económica ha sido determinante en el desarrollo del país, circunscribiéndose principalmente al fomento del capital privado y a las empresas paraestatales, es de esta manera que los patrones de desarrollo prevalecientes en México desde 1936, tuvieron un periodo de efectividad, sin embargo a mediados del decenio de los años sesenta se empiezan a manifestar signos de insuficiencia. Desde 1965 la producción agropecuaria se rezaga con respecto al crecimiento de la población y la heterogeneidad entre la agricultura capitalizada y la de subsistencia se vuelve cada vez mayor, afectando la distribución del ingreso.

La estructura del mercado interno se caracteriza por la existencia de empresas oligopólicas, fundamentalmente en las ramas de mayor crecimiento, y de una multitud de pequeñas empresas que cuando no desaparecen son absorbidas por las empresas más grandes o bien subsisten en condiciones precarias,

ocasionando desequilibrios de tipo estructural.

Adicionalmente la estructura del mercado externo es caracterizado por el constante déficit en la balanza comercial, canalizando los recursos externos para el financiamiento de las importaciones de bienes y servicios , esto es provocado por las características de dependencia tecnológica y la debilidad de la industria de bienes de capital, sumados a las características del sector exportador canalizado principalmente a productos primarios de poco valor agregado.

Por otra parte la debilidad del mercado interno y la escasa competitividad, derivada del exceso de protección a los productos nacionales, provocan una débil concurrencia a los mercados internacionales, propiciando la salida de recursos financieros para adquirir bienes y servicios necesarios para la producción.

De esta manera el ahorro interno para financiar los proyectos productivos, es usado para compensar el déficit en la balanza comercial, conjuntamente con el ahorro externo, teniendo flujos de capital hacia el exterior de manera importante, cancelando las posibilidades de desarrollo en las ramas productivas.

En este contexto la actividad cooperativa queda rezagada contra el resto de la economía, propiciando un estancamiento en esta rama de la actividad económica, debido principalmente a la necesidad de resolver problemas de coyuntura para mitigar sus efectos inmediatos.

No es sino hasta 1978 que esta actividad es retomada en una forma modesta, debido en gran parte al flujo intenso de recursos provocado por los altos precios del petróleo y del aumento en la plataforma de producción y de exportación,

posibilitando que parte de esos recursos se transfieran a esta rama; sin embargo, la inyección de capital no fue suficiente para provocar un cambio estructural, por lo que se desarrolló y creció modestamente durante este periodo.

La importancia que dicha actividad tiene en el mejoramiento de los niveles de vida y en la creación de empleos, no ha sido valorada en todas sus dimensiones, dicha actividad se ofrece como alternativa para aminorar la brecha de la desigualdad social.

Esta actividad debe contemplarse en todas sus fases, para poder desarrollarla con todas las posibilidades que ofrece. Es necesario delimitarla dentro de aquellas ramas económicas donde el uso de mano de obra sea intensivo y el capital sea escaso.

El cooperativismo surge como complemento a los modelos de desarrollo implementados, pues sus características principales son: las de concentrar el trabajo para generar capital, agrupar la propiedad de los individuos o las familias para un fin común y la de aprovechar los conocimientos para la producción.

Las ramas de actividad más propicias para su implementación son: la agropecuaria, la forestal, la pesquera y la artesanal, ya que el sistema que prevaleció en el campo produjo la pulverización de la propiedad, en la actividad forestal se beneficiaría a las comunidades propietarias del bosque o sus vecinos para su explotación racional, en la pesca (en la cual existían un sinnúmero de cooperativas) propicia la conjunción de esfuerzos y en la rama artesanal se conjuntaría a aquellas personas dedicadas a la fabricación de diversos artículos para la formación de unidades productivas.

Las condiciones para propiciar la formación de este tipo de sociedades, podrían ser, la canalización de créditos preferenciales a productores organizados, programas de capacitación cooperativa, asesoramiento técnico en la producción; creación de cooperativas de consumo para la adquisición de materias primas, equipo y herramientas. Ello sin dejar de responsabilizar directamente a los socios de las cooperativas para garantizar un desarrollo sano de las organizaciones.

Otro elemento importante sería que los organismos obreros formaran cooperativas de consumo, de servicios y de producción para proporcionar los bienes y servicios a mejores precios que en el mercado, buscando un mejoramiento en el poder adquisitivo del salario y eventualmente poder colocar los excedentes en el mercado para propiciar un autofinanciamiento de estas cooperativas.

En resumen es importante que el Estado canalice un mayor número de recursos financieros, humanos y materiales para el fomento y desarrollo de la organización cooperativa, la que podría establecer una generación sana de capital y el fortalecimiento del mercado interno derivando un efecto multiplicador en la economía, en su conjunto.

También fortalecería a las regiones aisladas de nuestro país, reteniendo los recursos humanos en sus lugares de origen. Por ende, nuestro país debe recortar los apoyos a la industria privada y transmitir dichos recursos al cooperativismo, para generar un alto valor agregado y una capitalización autónoma, derivada de la productividad y eficiencia de las unidades de producción cooperativa, esto por la falta de dinamismo con que el capital privado ha respondido.

CONCLUSIONES

La administración, nace como respuesta a los excedentes generados por las sociedades primitivas, a medida de los intercambios comerciales y de la previsión de situaciones de escasez, posteriores a las de sobrantes.

Es así, que la evolución de la humanidad, hace necesaria la adecuación de sus estructuras sociales, a medida del crecimiento de su población y de su economía, siendo necesaria la creación de mecanismos políticos para gobernarse. La Administración Pública es la respuesta del arte de gobernar, para hacer frente a la cada vez mas compleja relación social, de este modo la evolución que tiene la administración en las industrias nacidas de la "Revolución Industrial" es tomada y adecuada a las estructuras de gobierno.

Sus técnicas han sido perfeccionadas, a lo largo de la historia, como instrumento de eficiencia y eficacia de los Estados modernos; nuestro país no ha sido ajeno a las transformaciones del mundo contemporáneo. El México moderno, es decir, de la revolución hasta nuestros días ha sufrido cambios de tipo económico y social, a los que ha respondido mediante organizaciones burocráticas, a fin de actuar con dichos cambios.

Los antecedentes del Estado mexicano como nación independiente encuentran sus modelos en la ilustración francesa y en los constituyentes de Filadelfia con adaptaciones al momento histórico de su nacimiento. Asimismo, el periodo comprendido de 1821 a 1875 es caracterizado por la anarquía y las intervenciones extranjeras, provocadas por la falta de unidad e indefinición del

sistema de gobierno a seguir y por el sistema de contrapesos en la forma de gobierno con su separación de poderes, el cual impidió un rumbo definido política y económicamente.

De 1875 a 1910 se establece la dictadura Porfirista, quien gobernó con facultades extraordinarias, durante la cual se estableció una orientación económica definida de impulso a la inversión extranjera en la minería, concentrando la tierra en unas cuantas familias y provocando el surgimiento de una burguesía terrateniente nacional y desequilibrios sociales muy profundos.

De lo anterior, surge en 1910 la Revolución Mexicana, caracterizada por caudillos y luchas de diversos grupos por el poder, durante la cual nace la nueva Constitución de 1917, que trata de establecer un Estado de derecho, y no un Estado de caudillos.

Es así, que el periodo comprendido de 1921 hasta nuestros días esta caracterizado por la estabilidad política, permitiendo un modelo de desarrollo definido, en el cual, el Estado toma la responsabilidad de ser el rector de la economía, fomentando el capital privado.

En 1970 se establecen los principios de la llamada "Reforma Administrativa ", la cual buscó una mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, cuyos propósitos fueron los de adecuar las estructuras y sistemas de trabajo, a fin de implementar las técnicas más modernas de la Administración Pública contemporánea.

Lo anterior como resultado del crecimiento del país y la complejidad de sus

relaciones con la sociedad; además de los compromisos en materia de fomento económico, dentro de los cuales se encuentran inmersas las sociedades cooperativas, como modo de producción y de distribución del ingreso. Esto como producto de las reivindicaciones sociales del cardenismo.

Sin embargo, la organización social para el trabajo, por los modelos de desarrollo implementados por las diferentes administraciones, ahogan su crecimiento y su fortalecimiento, cancelando la opción de otro modelo diferente a los establecidos, asimismo, existe un marco jurídico que la reconoce y la protege, estableciendo la obligación del Estado para fomentarla.

No es sino hasta 1978, que se trata de encuadrarla dentro del modelo de desarrollo establecido, creando un plan para este subsector de la economía, en el cual se establece un diagnóstico, el objetivo, las estrategias y las políticas, los programas metas e instrumentos, así como, la infraestructura administrativa para su instrumentación a través de las instituciones públicas y de los apoyos financieros, fiscales y educativos; así como también la creación de una Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, para la coordinación de dichos apoyos.

En resumen, es necesario dejar plasmado que la voluntad para fomentar y apoyar a las sociedades cooperativas en el sexenio de referencia, no alcanzó los resultados esperados en forma cuantitativa, sin embargo, los antecedentes que se crearon dieron resultados en forma cualitativa y dejan patente la necesidad de impulsar a la sociedad cooperativa como forma de equilibrio en los factores de la producción.

Podemos concluir en los siguientes términos:

- El papel del Estado en el fomento a las actividades económicas a sido determinante en el desarrollo del país, circunscribiéndose al fomento del capital privado y a las industrias paraestatales.

- Que el patrón de desarrollo que prevalece en México desde 1936 hasta mediados del decenio de los años 60 manifiesta signos de insuficiencia. Desde 1965 la producción de alimentos se encuentra rezagada respecto al crecimiento de la población. La heterogeneidad entre la agricultura capitalizada y la de subsistencia se vuelve cada vez mayor, afectando la distribución del ingreso.⁷²

-La estructura del mercado interno se caracteriza por la coexistencia de empresas oligopólicas, fundamentalmente en las ramas de mayor crecimiento y de una multitud de pequeñas empresas que cuando no desaparecen son absorbidas por las empresas más grandes o bien subsisten en condiciones precarias.⁷³

Por ello, las sociedades cooperativas son una alternativa de interacción a los modelos de desarrollo establecidos, ya que propiciarían la integración del escaso capital y la abundante fuerza de trabajo de nuestro país, así como, la concentración de unidades productivas en cada región del territorio nacional. Generando en el campo, la formación de capital y su distribución entre los trabajadores agrícolas.

Por ello el Estado debe fomentar la creación y reforzamiento de estas organizaciones a fin de retroalimentar el mercado interno, dejando a la industria

⁷² Plan Nacional de Fomento Cooperativo (Proyecto). S.T.P.S. 1980 p. 9

⁷³ ibidem

mediana y grande el mercado exterior, para aprovechar mejor las oportunidades de competitividad.

Necesitamos un modelo de desarrollo propio, adecuado a nuestra ideología y a nuestras posibilidades, con una interacción social y una realidad histórica; este tipo de organización, parecida a la que establecieron las sociedades precolombinas, nos da la oportunidad de establecer bases mas sanas en nuestro modelo de desarrollo.

No desperdiciemos pues, la oportunidad que nos brinda este tipo de organización, es la alternativa de generar la riqueza de nuestra pobreza, es en suma la multiplicación de nuestra gran fuerza de trabajo, desperdiciada hasta nuestros días; por ello, debemos aprovecharla con imaginación y organización, para que en el mediano y largo plazo reduzcamos la marginación social.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Presidencial que crea la C.

.F.C. S.T.P.S. México. 1978.

Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal.
Presidencia de la República. México. 1977.

CARDOSO, Fernando H. Et. Al. Dependencia y Desarrollo en América Latina.
México. Ed. Siglo XXI. 15a. edición.1979.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México.
I.N.A.P., 3a. Edición 1978.

Constitución Política de los Estado s Unidos Mexicanos. P.R.I.México. 1981

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México. México.Ed. Era,
15a. Edición 1985

Cuarto Informe Anual de Actividades 1981-1982 C.I.F.C. S.T.P.S. México.
Mayo de 11 de 1982.

DUMONT, René. Et. Al. El Mal Desarrollo de América Latina. México. Ed.
Panorama. 1a. ed. 1982.

Economía Mexicana. C.I.D.E. México. 1979. Tomo 1.

Economía Mexicana. C.I.D.E. México. 1979. Tomo 2.

Economía Mexicana. C.I.D.E. México. 1979. Tomo 3.

Economía Mexicana. C.I.D.E. México. 1979. Tomo 4.

**GONZÁLEZ Casanova, Pablo. La Democracia en México. México. Ed. Era,
15a. Edición 1985**

**IANNI, Octavio. El Estado Capitalista en la Época de Cárdenas. México. Ed
Era. .3a. edición. 1985**

**JIMÉNEZ Castro, Wilburg Introducción al Estudio de la Teoría administrativa.
México, F.C.E. 1a. Reimpresión 1978**

**KALECKI, Michal. Teoría de la Dinámica Económica. México. Ed. F.C.E. 4a.
Reimpresión. 1981.**

La Economía Mexicana en Cifras. Nacional Financiera. México. 1984.

**Manual para la Constitución, Autorización y Registro de Sociedades
Cooperativas. S.T.P.S. México. 1980**

**MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. México.
Ed. Siglo XXI, 11a. edición 1979.**

**NAKID García, José Encarnación. Investigación para la Toma de Decisiones
en la Creación de una Cooperativa de Consumo(tesis). México.
Universidad la Salle. 1978.**

Plan Global de Desarrollo. S.P.P.México. 1980.

Plan Nacional de Fomento Cooperativo. S.T.P.S. México. 1980.

Reglamento Interior de la C.I.F.C. S.T.P.S. México. 1978.

Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada. Presidencia de la República. México. 1978

RETCHKIMAN K, Benjamín. Introducción al Estudio de la Economía Pública. México. Ed. Textos Universitarios. 3a. ed. 1983.

Revista Mexicana del Trabajo. S.T.P.S. México Tomo 4 Diciembre de 1977.

RODRIGUEZ, Octavio. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. México. Ed. Siglo XXI. 3a. ed. 1983.

SILVA Herzog, Jesús Breve Historia de la Revolución Mexicana. México, F.C.E. 2a Reimpresión. 1980

SPENCER Goodspeed, Stephen. Et. Al. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. México. Secretaría de la Presidencia. 1a. ed. 1976.

WHEARE, Kenneth. Las Constituciones Modernas. España. Ed. Labor. 2a. ed. 1975.