

CIUDADANÍA, DESARROLLO TERRITORIAL Y PAZ
DESDE EL ACCIONAR DE COOPERATIVO

Ciudadanía,
desarrollo territorial y paz
desde el accionar de cooperativo



Unidad Administrativa Especial de
**Organizaciones
Solidarias**

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



UNIMINUTO
Corporación Universitaria Minuto de Dios



CIEC
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y EDUCACIÓN COOPERATIVAS

Colección Gestión

Título: CIUDADANÍA, DESARROLLO TERRITORIAL Y PAZ
DESDE EL ACCIONAR DE COOPERATIVO

Juan Fernando Álvarez (Compilador)

© Corporación Universitaria Minuto de Dios (UNIMINUTO)

Universidad Católica de Colombia

Centro de Investigación y Educación Cooperativas (CIEC)

Red de Investigadores Comunitarios (REDINCO)

Fundación Universitaria Luis Amigó (FUNLAM)

Fundación Universitaria de San Gil (UNISANGIL)

Con el apoyo de: Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

ISBN 978-958-20-1173-4

Primera edición: Noviembre de 2014

Diseño Carátula: Mauricio Suárez, con base en ilustración de M. C. Escher

Bogotá, D. C., Colombia

Este libro no podrá ser reproducido en todo o en parte, por ningún medio impreso o de reproducción sin permiso escrito del editor.

Chair- ICA Committee on Co-op Research

Dra. Sonja Novkovic (Saint Mary's University)

Comité Latinoamericano de Investigadores en Cooperativismo

Mirta Vuotto (Universidad de Buenos Aires) y
Sigismundo Bialoskorski (Universidad de Sao Paulo)

Compilación: Juan Fernando Álvarez

Instituciones patrocinantes:

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

Red Nacional de Investigaciones Comunitarias

Comité Científico del VIII Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo:

Mirta Vuotto (U. Buenos Aires)

Mario Schujman (U. Nacional de Rosario)

Antonio Cruz (U. Federal de Pelotas)

José Odelso Schneider (U. do Vale do Rio dos Sinus)

Hernando Zabala (FUNLAM)

William Delgado (U. Católica de Colombia)

Juan Fernando Álvarez (CIEC-Colombia)

Javier Andrés Silva (CIEC)

Raquel Oses (UNIMINUTO)

Miguel Fajardo (UNISANGIL)

Ricardo Dávila (UNICOSOL)

Marietta Bucheli (U. Javeriana)

Ana Milena Silva Valencia (ICESI)

Nestor Rodríguez (CIEC)

José Fernando Ortíz (U. Católica de Colombia)

Diego Martínez (U. Católica de Colombia)

Mayela Cubillo (Universidad Nacional de Costa Rica)

Federico Li Bonilla (U. Estatal a Distancia)

Elisa Lanas (U. Andina Simón Bolívar)

Antonia Mondragón (U. de Guadalajara)

Juan José Rojas (U. de Chapingo)

Leticia Carosini (U. Nacional de Asunción)

Juan Pablo Martí (U. de la República)

Alberto García Müller (U. de los Andes)

Mario Fagiolo (U. de Oriente)

Contenido

Introducción	11
I. INICIATIVAS DE FOMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO COOPERATIVO Y EL ACCIONAR COLECTIVO	
Políticas públicas sobre economía solidaria en Ecuador <i>Elisa Lanas (Ecuador)</i>	15
El desarrollo reciente del cooperativismo de trabajo en la Argentina y el rol de las políticas públicas dirigidas al sector <i>Mirta Vuotto (Argentina)</i>	45
II. TÓPICOS ESPECIALES: ACTUALIZACIONES NORMATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES EN EL MARCO DE LA INTERNACIONALIZACION	
Los acuerdos intersolidarios <i>Alberto José García Müller (Venezuela)</i>	59
El trato de la Norma Internacional de Contabilidad 32 en las cooperativas y asociaciones solidaristas en Costa Rica <i>Federico Li Bonilla y Milton Ureña Quirós (Costa Rica)</i>	71
III. DESARROLLO TERRITORIAL Y FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL DESDE LAS COOPERATIVAS	
Impacto del ciclo económico sobre el empleo y las remuneraciones de las cooperativas argentinas <i>Leandro Llorente y Mariela Molina (Argentina)</i>	73

IV. HALLAZGOS EN ESTUDIOS DE POSTGRADO EN COOPERATIVISMO

Factores claves de éxito en los acuerdos de cooperación
en organizaciones solidarias en Colombia
Ana Milena Silva V. y Yonatan Vinasco V. (Colombia) 87

Avaliação de desempenho econômico-financeiro:
um estudo comparativo entre cooperativas agropecuárias
e empresas de capital aberto no Brasil
*Régio Marcio Toesca Gimenes; Pery Francisco Assis Shikida;
Cássia Kely Favoretto Costa; Odair Alberton; Isabel Cristina Gozer
y José Luiz Borsatto Júnior (Brasil).* 121

V. LAS COOPERATIVAS Y EL POSTCONFLICTO

El cooperativismo como instrumento pedagógico
para la democracia, la justicia y la paz
Veronica Haddad, Natalie Stein y Pablo Herrera (Argentina) 141

A desacumulação solidária – entropia e tecnologia, ética e autogestão
Antônio Cruz (Brasil) 157

VI. LA DÉCADA COOPERATIVA Y EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS PARA SUS LOGROS

Avances de la intercooperación en la región de Antioquia
Hernando Zabala Salazar (Colombia) 177

Riqueza Criada e as variáveis que a influenciam
nas Cooperativas Agropecuárias Brasileiras
Anelise Krauspenhar Pinto y Sigismundo Bialoskorski Neto (Brasil) 209

VII. RETOS DE LA GESTIÓN SOCIOEMPRESARIAL COOPERATIVA

Gobernanza interna y rol de las cooperativas en
sociedad rurales de Centroamérica
*René Mendoza Vidaurre, E. Fernández, K. Kuhnekath, J. Bastiaensen,
y A.J. García (Nicaragua)* 225

El balance socioeconómico y la dimensión de las organizaciones
de economía social y solidaria

Juan Fernando Álvarez (Colombia)

249

VIII. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA
CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Cooperativa, pedagogía y practoca de la integral

Quinto principio de la Cooperativa

Jovino Moreira da Silva (Brasil)

275

Introducción

Para el VIII Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo se ha establecido como temática central la *construcción de ciudadanía, el desarrollo territorial y la paz*.

Si bien, el tema de la paz es de actualidad en el marco de negociaciones que se siguen en Colombia, la construcción de ciudadanía y desarrollo territorial dan cuenta de escenarios muchos más amplios para la dinámica del cooperativismo en un marco de crecientes conflictos que en las sociedades latinoamericanas se derivan de modelos socioeconómicos aún dominados por la depredación ambiental, la exclusión social, la desigualdad económica y la ausencia de esquemas democráticos en consonancia con una política por y para los ciudadanos.

En este contexto, las cooperativas realizan acciones concretas y tienen cada vez más cabida en los estudios universitarios, la orientación de centros de investigación y el replanteamiento de las acciones por parte de algunos núcleos gubernamentales y no gubernamentales, bajo la convicción de que es necesario generar otras economías.

En el quehacer actual de las organizaciones cooperativas los temas analizados en el VII Encuentro son de profunda importancia para la documentación e investigación de iniciativas que demuestren cómo se fortalece el capital social en la región latinoamericana y se construyen condiciones para un desarrollo armónico. Pero también la temáticas abordadas son una tarea pendiente en la cual organismos internacionales, gobiernos y organizaciones de la región coinciden en la búsqueda de elementos conceptuales y prácticos para su fomento.

El presente libro recoge 14 trabajos provenientes de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela los cuales abordan contenidos específicos tales como :

- Desarrollo territorial y formación de capital social desde las cooperativas
- La década cooperativa y experiencias significativas para alcanzar sus logros
- Iniciativas de fomento para el fortalecimiento cooperativo y el accionar colectivo
- El papel de la educación en la construcción de ciudadanía
- Las cooperativas y el postconflicto en Colombia
- Principales hallazgos en los estudios de postgrado sobre cooperativismo
- Actualizaciones normativas, administrativas y contables en el marco de la internacionalización

Los trabajos se seleccionaron apelando al concepto de pares evaluadores (realizados bajo los criterios de ponderar la: calidad científica, aporte al respectivo área del conocimiento, originalidad, idoneidad de fuentes y estructura científica), posibilidad de réplica en otras latitudes y representatividad por país, de manera que sirvieran de referente y representación del conjunto de ponencias que se presentaron en el VIII Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo.

La diversidad de trabajos, las preguntas que persiguen y las orientaciones teórico-prácticas abordadas, muestran un renovado auge del estudio de la cooperación, la existencia de un modelo cooperativo cada vez más vigente y la incidencia que los profesores latinoamericanos han generado en un creciente número de estudiantes, promotores, líderes y funcionarios tras largos esfuerzos interuniversitarios por hacer del cooperativismo un estudio indispensable para el fortalecimiento de las ciencias sociales, principalmente de la economía, la administración, la contaduría, la historia, la educación, el derecho, la sociología y la política, en un mundo cada vez más abocado a promover la solidaridad y las expresiones de cooperación.

Los artículos no buscan una ilación unívoca para el estudio del cooperativismo, sin embargo en cada uno se podrá encontrar importantes referencias a la doctrina cooperativa. Ello induce a pensar que a pesar de la diversidad de disciplinas abordadas, métodos que van desde el análisis

de casos hasta la búsqueda de expresiones correlacionales y las posturas ideológicas que suscitan estos abordajes, el ADN cooperativo impregna los esfuerzos acometidos por profundizar el conocimiento.

Si bien cada autor es responsable de lo desarrollado, esperamos su responsabilidad por medio de la lectura, observación crítica y realización de contactos que permitan profundizar en los esfuerzos en investigación. Entendiendo, que el conocimiento debe ser decantado en un proceso de amplio encuentro que concite a la reflexión, acción y consolidación del que esperamos sea uno de los más ingentes aportes de la comunidad científica latinoamericana al conocimiento universal: la necesidad de volver los ojos a la cooperación.

Juan Fernando Álvarez

I. INICIATIVAS DE FOMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO COOPERATIVO Y EL ACCIONAR COLECTIVO

Políticas públicas sobre economía solidaria en Ecuador¹

Elisa Lanas²

Resumen Ejecutivo:

El presente estudio analiza las políticas públicas que se han implementado a favor de la Economía Solidaria en Ecuador, para lo cual se parte de la propuesta conceptual que los autores españoles Chávez y Monzón, especialistas en Economía Social, han desarrollado con base en estudios de la realidad del cooperativismo en Europa, América Latina y África, en las dos décadas.

Palabras Clave: Economía Solidaria, Economía Popular y Solidaria, emprendimientos solidarios, políticas públicas.

1. Este trabajo es parte de la investigación “Políticas Públicas sobre Economía Solidaria. Análisis comparativo entre las realidades de Ecuador y Brasil”, financiada por el Fondo de Investigaciones de la UASB-E, aprobada en octubre de 2013

2. Doctora en Derecho. Profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar. Correo electrónico: elisa.lanas@uasb.edu.ec

Introducción

La Constitución ecuatoriana plantea como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo nacional, la construcción de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

Para cumplir con este objetivo, el Estado ecuatoriano ha apostado por el reconocimiento y fortalecimiento de la economía solidaria, y para ello ha formulado y se encuentra ejecutando un número importante de políticas públicas.

La presente investigación se propone analizar las políticas públicas que se han implementado a favor de la Economía Solidaria en Ecuador, que permitirán ir sistematizando las fortalezas y debilidades que presentan..

Con este propósito, se parte de la propuesta conceptual que los autores españoles Chávez y Monzón, especialistas en Economía Social, han desarrollado con base en estudios sobre el tema en Europa, América Latina y África durante aproximadamente dos décadas.

Siguiendo a estos autores, la primera división que se aplica a las políticas públicas es la de políticas de ordenación y políticas de proceso, llegando a demostrarse que Ecuador ha desarrollado políticas de ordenación para fomentar la economía solidaria.

Una vez admitida la primera gran clasificación de las políticas públicas, en la segunda parte del trabajo se acoge una subclasificación de las mismas, que es la de políticas de oferta y políticas de demanda. Las primeras, enfocadas al desarrollo estructural de la economía solidaria, y las segundas, dirigidas a las actividades económicas que desarrollan las organizaciones de este sector.

1. Políticas públicas aplicables a la economía solidaria

Al intentar definir que es una política pública, nos encontramos con un sinnúmero de aportes hechos desde la academia, a tal punto que algunos autores sostienen que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que destinar tiempo a su definición. En todo caso, las definiciones suelen coincidir en señalar la presencia de una autoridad gubernamental para que se pueda afirmar que se trata de una política pública.

Para analizar una política pública hay que identificar sus elementos constitutivos, sean estos principios, valores, programas, normas, resultados y consecuencias, a lo largo de un cierto período. Según la doctrina que estudia las políticas públicas,³ de la definición que se utilice como marco conceptual, dependerá en buena medida que tal o cual acto o decisión sean aceptadas por quien las analiza como constitutivas de una política pública que pueda ser singularizada.

Para los autores especializados en economía social⁴, todas las políticas públicas están compuestas por una parte teórica y unos valores, y se hallan condicionadas por una estructura socioeconómica y unas instituciones determinadas. Así, el marco teórico de referencia y los valores imperantes definen los objetivos públicos a alcanzar por las políticas, así como los instrumentos a priori, susceptibles de cambio. La estructura y las instituciones, en cambio, definen los problemas socioeconómicos a atacar, los actores protagonistas del proceso político-económico y sus relaciones de poder, el marco cultural e ideológico, la priorización de objetivos y los instrumentos efectivamente utilizables.

En el caso ecuatoriano, este marco teórico se hizo visible en la Constitución Política, que es el resultado de una Consulta Popular solicitada por el presidente de la República, economista Rafael Correa, y la posterior conformación de la Asamblea Constituyente para su elaboración, donde el movimiento político de Gobierno (Alianza País) obtuvo la mayoría de escaños, y se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, y en la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria.

Siguiendo la propuesta teórica de Chávez y Monzón,⁵ se puede distinguir dos concepciones respecto de las políticas públicas en materia de economía social o solidaria⁶. La primera se encuentra en las llamadas *políticas de ordenación*. Esta concepción descansa en una apuesta amplia y decidida

3. Antoni Fernández, “Las Políticas Públicas”, en Manual de Ciencia Política, Segunda Edición, Madrid, Tecnos, 1999, p. 464

4. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”, en Economía Social y Empleo en la Unión Europea. Valencia, CIRIEC-España, 2008, p. 137.

5. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., pp. 140 – 141.

6. En Europa y concretamente en España se habla de economía social, mientras que en buena parte de los países de Latinoamérica se ha acogido la denominación de economía solidaria.

por este tipo de medidas para alcanzar el bienestar social, por medio de la creación e incentivo de valores y prácticas deseables a nivel social. Cuando es este el concepto que prevalece a la hora de pensar e implementar políticas públicas, se prevé procesos de largo alcance, dirigidos especialmente a crear condiciones normativas e institucionales favorables para fortalecer este sector de la economía.

La segunda concepción se halla en la base de las denominadas *políticas de proceso*. Según esta visión, se da un valor más reducido a las bondades de la economía solidaria como fuente de bienestar social, asignándole más bien un rol complementario para alcanzar ciertos objetivos específicos de política pública.⁷

Políticas públicas de ordenación en materia de economía solidaria

La economía solidaria ha estado presente en Ecuador principalmente a través de las relaciones que mantienen los miembros de las comunidades indígenas, pues, junto con la redistribución, ha sido la base de dichas relaciones. No obstante, obtuvo visibilidad por parte del Estado a partir de la Constitución Política aprobada en 2008, que señala como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo, el de “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”.⁸

El art. 283 de la Constitución reconoce que el sistema económico es social y solidario y está integrado por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Señala expresamente este artículo que la economía popular y solidaria debe regularse de acuerdo con la ley e incluir a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Esta especial atención por parte del Estado respecto de la economía popular y solidaria refleja, por un lado, un especial interés por este sector de la economía, y por el otro, el ánimo de aglutinar a los actores y organizaciones que intervienen en el mismo, que antes estaban dispersos.

7. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 142.

8. Artículo 276.2 de la Constitución Política de Ecuador.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009 - 2013,⁹ señalaba como una de sus principales estrategias, la democratización de los medios de producción, (re) distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización. Estableciendo además que, “el escenario socioeconómico debe proyectarse como la combinación adecuada de formas organizativas que impulsen la economía social y solidaria y el reconocimiento de la diversidad en el sistema económico (formas de producción y comercialización, formas de propiedad) para asegurar su presencia activa en la representación y participación social en el escenario público de los próximos años”¹⁰, con especial énfasis en el sector agropecuario.

En el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2013 se reconoce que el Estado debe auspiciar las formas alternativas de organización social y económica, la consolidación de asociaciones y cooperativas, apoyar el trabajo para el autoconsumo, el intercambio democrático y el acceso adecuado de la ciudadanía en general a los bienes y servicios producidos.¹¹

Dentro de los objetivos nacionales para el buen vivir, el PNBV 2009 – 2013 contempla en el número 11, la necesidad de establecer un sistema económico, social, solidario y sostenible, debiendo las acciones del Estado dirigirse a consolidar ese sistema, en el cual la planificación nacional y las intervenciones estatales permitan la transformación progresiva de la matriz productiva, a través de las etapas planteadas en la Estrategia para el Buen Vivir.¹²

9. Que de acuerdo al art. 280 de la CE “es el instrumento al que deben sujetarse las políticas, programas, y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”.

10. Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 102.

11. Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 102 y 103.

12. Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, pág. 330.

Con el fin de tener continuidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2017 establece como octavo objetivo, la consolidación del sistema económico social y solidario, de forma sostenible,¹³ para ello plantea una serie de políticas y lineamientos estratégicos.¹⁴

Por su parte, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario,¹⁵ contiene objetivos y principios que, junto con lo anterior, constituyen el marco ideológico que el Gobierno ha previsto como sustento de su política pública en materia de economía solidaria. Sobre el particular, el artículo 3.º de la Ley establece como objetivos los siguientes:

Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado;

Potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay;

13. Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, pág. 247.

14. Estas políticas y lineamientos estratégicos son los siguientes:

Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales.

Consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado.

Fortalecer el manejo sostenible de las finanzas públicas

Fortalecer la progresividad y la eficiencia del sistema tributario

Afianzar la sostenibilidad de la balanza de pagos

Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos

Garantizar una adecuada gestión de la liquidez para el desarrollo y para administrar el esquema monetario vigente

Minimizar el riesgo sistémico de la economía

Profundizar las relaciones del Estado con el sector popular y solidario

Articular la relación entre el Estado y el sector privado.

Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017, pág. 264 y ss.

15. Publicada en el R.O. No. 444, de 10 de mayo de 2011.

Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;

Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley; y,

Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

La misma Ley en su artículo 4.º enuncia una serie de principios que deben guiar la actuación de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria:

— La búsqueda del buen vivir y del bien común;

— La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;

— El comercio justo y consumo ético y responsable;

— La equidad de género;

— El respeto a la identidad cultural;

— La autogestión;

La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y

— La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

A partir de estos antecedentes normativos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), elaboró la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (AREPS), como una herramienta de política pública, cual contempla programas en el sector productivo, alimentos, construcción, manufactura, turismo, servicios, y, en el sector financiero popular y solidario.

Para la elaboración de la AREPS, el MIES realizó reuniones de trabajo y generó algunos acuerdos entre el Estado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, algunas entidades de apoyo de la Economía Popular

y Solidaria, algunas universidades, ciertas entidades ligadas al desarrollo, otras entidades privadas y ciertos actores de la Economía Popular y de la Economía Popular y Solidaria.

En esta agenda se traduce la decisión estatal de impulsar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria, contenida en los cuerpos legales mencionados anteriormente, a través de los siguientes objetivos:

Promover la transición de las formas de organización de la Economía Popular a las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria, sean estas, cooperativas, asociativas o comunitarias.

Articular las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria para fortalecer y dinamizar los procesos de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de bienes y servicios.

Consolidar a los actores de la Economía Popular y Solidaria en sujetos sociales económicos-políticos que impulsen procesos de desarrollo endógeno articulados al Plan Nacional del Buen Vivir

Consolidar a la Economía Popular y Solidaria como desencadenante de la construcción del nuevo régimen de desarrollo y del Sistema Económico Social y Solidario, en donde exista una primacía del trabajo sobre el capital como eje articulador de la sociedad.¹⁶

De la lectura y comprensión de los anteriores objetivos se puede adelantar el criterio de que Ecuador apuesta por la Economía Solidaria, no solamente como un mecanismo amortiguador de desigualdades económicas y sociales dentro del sistema capitalista, sino como un verdadero transformador de la sociedad, hacia un modelo mucho más justo de repartición de la riqueza, un sistema económico y social alternativo.

Esto se deduce también de las afirmaciones hechas por el profesor José Luis Coraggio, principal ideólogo de la Economía Social y Solidaria en Ecuador, para quien la Economía Social y Solidaria es un “proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas, estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias social-

16. *Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011 - 2013*, Ministerio de Inclusión Económica y Social, p. 99.

mente negativas del sistema existente, con la perspectiva –actual o potencial– de construir un sistema económico alternativo”.¹⁷

El mismo autor explica que el objetivo de esta economía alternativa es mejorar las condiciones de vida materiales y no materiales (autonomía, capacidad de trabajo, enriquecimiento de las relaciones sociales, participación en lo público, afirmación de identidad) impulsando, propiciando, favoreciendo relaciones basadas principalmente en el principio de *reciprocidad*, pero también en otros dos principios directamente vinculados a la solidaridad, que son el de *reproducción de la unidad doméstica* y el de *reproducción*; además de dos principios que se refieren a las formas de coordinación de esa economía y de sus relaciones con el resto del sistema económico, que son el de *intercambio libre de equivalentes* y el de *planificación*.¹⁸

La Economía Solidaria es entendida tanto por el Estado ecuatoriano, como por la doctrina que ha brindado la fundamentación teórica al proyecto gubernamental, como el conjunto de actividades destinadas a la producción de bienes y servicios, para cubrir las propias necesidades y al intercambio, que representan una visión alternativa al capitalismo, en la medida en que

17. José Luis Coraggio, Economía Social y Solidaria. *El trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011, p. 381.

18. La reproducción de la unidad doméstica supone la producción para el propio consumo de familias, grupos y comunidades (incluyendo no solo alimentos, sino servicios de cuidado, producción del hábitat, infraestructura, etc.), y puede ser extendida a la economía doméstica nacional, generando seguridad o soberanía alimentaria y energética. La reproducción ha de ir acompañada por la transformación propia y del entorno en un proceso de reconstrucción de la economía y la sociedad bajo el principio de solidaridad y responsabilidad por la vida de todos.

El principio de redistribución, que permite concentrar y redistribuir excedentes, principalmente a través del Estado, mediante una solidaridad democrática por la que significa la intervención del Estado para lograr el aporte de los que más tienen para mejorar la calidad de vida de los otros, por vía de derechos que el Estado debe garantizar. El principio de intercambio libre de equivalentes entre propietarios (abarca tanto el comercio a tasas prefijadas o negociadas -precios máximos de bienes o servicios de primera necesidad, salarios mínimos- como el comercio de mercado con precios determinados por la oferta y la demanda). El principio de planificación para articular y coordinar conscientemente los efectos directos e indirectos de las acciones individuales y potenciar la economía para el buen vivir. José Luis Coraggio, “Notas de aclaración conceptual. Economía Popular y Solidaria”, 11/05/09, en www.coraggioeconomia.org

se valora el trabajo por sobre el capital, basada en unos valores y principios determinados.

3. Políticas de oferta y políticas de demanda

Siguiendo a los autores Chávez y Monzón, dentro de las políticas públicas sobre la Economía Solidaria, se pueden distinguir dos tipos de políticas, por un lado las “políticas de oferta” o políticas enfocadas al desarrollo estructural de esta economía. Por otro lado, las políticas de demanda o aquellas dirigidas a las actividades económicas que desarrollan las organizaciones de este sector.

Políticas de oferta o dirigidas a la estructura de las organizaciones de economía solidaria

Según Chávez y Monzón, dentro de las políticas de oferta, se pueden distinguir tres categorías distintas: está el marco institucional, las medidas de tipo financiero y las medidas de apoyo técnico.¹⁹

El marco institucional que regula la economía social o economía solidaria y sus diferentes componentes tiene un impacto decisivo sobre estos últimos, sus respectivos desarrollos internos (entre componentes del propio sistema) y externos (respecto a otros grandes sectores institucionales)

Aparte del marco institucional, las medidas de tipo financiero son consideradas fundamentales políticas de oferta, toda vez que se dirigen a sostener la estructura de las organizaciones de economía solidaria.

Finalmente, están las políticas que se materializan en medidas de apoyo técnico bajo la forma de estructuras públicas de apoyo a la ES. Estas estructuras públicas, que movilizan recursos materiales y humanos, ofrecen diferentes tipos de servicios reales (no financieros) al sector, y tienen por objeto mejorar algunos de los puntos débiles, como información, investigación, asesoramiento, networking, etc.²⁰

19. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 145.

20. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 160.

Marco institucional

Siguiendo la propuesta metodológica propuesta, se pueden identificar tres dimensiones dentro del marco institucional:²¹

- a) El reconocimiento público del sector y de sus componentes como interlocutor y agente social.
- b) Los aspectos jurídicos
- c) El marco fiscal que afecta al sector.

Reconocimiento público del sector y aspectos jurídicos:

Por considerar que el reconocimiento público del sector solidario se encuentra materializado en disposiciones normativas, se ha decidido tratar estos dos componentes unidos, y dejar aparte el relativo al marco fiscal, por cuanto tiene especificidades que requieren especial atención.

Como ya se hizo mención, el Estado ecuatoriano reconoce la importancia de la Economía Social y Solidaria, y como parte del desarrollo constitucional, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario creó una serie de instituciones encargadas del fomento, promoción y control de la Economía Popular y Solidaria, siendo estos: el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria; el Consejo Consultivo, la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario; la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

- a) El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, es el órgano rector de las formas de organización de la Economía Popular, Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, tiene como responsabilidad dictar y coordinar las políticas públicas de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de estos actores,

21. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 155.

con el propósito de mejorarlas y fortalecerlas. Así mismo, tiene a su cargo la evaluación de los resultados de la aplicación de las políticas de fomento, promoción e incentivos.²²

El Comité Interinstitucional está integrado por los Ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria, según lo determine el Presidente de la República, actualmente son: el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Ministerio Coordinador de Política Económica, el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

El Consejo Consultivo, es una instancia colegiada de representación amplia y plural, conformada por los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

Estos espacios consultivos pretenden ser descentralizados en el ámbito local, regional y nacional para propiciar la interacción de los actores colectivos y las instancias públicas mediante procesos de información, participación, co-construcción, deliberación y cogestión.

b) El Consejo Consultivo está integrado por siete miembros, elegidos en la siguiente forma: uno en representación de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; uno en representación del Consorcio de Consejos Provinciales, y cinco en representación de las federaciones nacionales de comerciantes minoristas, artesanos, del sector comunitario, del sector asociativo y del sector cooperativista.²³

La regulación de la Economía Popular y Solidaria y, del Sector Financiero Popular y Solidario es potestad de la Función Ejecutiva.²⁴

Las regulaciones son expedidas en forma diferenciada, para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, y para el Sector Financiero Popular y Solidario, y se refieren a la protección, promoción e incentivos, funcionamiento y control, en coherencia con las regulaciones que emite el Comité Interinstitucional.

22. Art. 142 Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

23. Art. 277 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

24. Art. 144 LOEPS.

La regulación de la Economía Popular y Solidaria se realiza a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

c) La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la Junta de Regulación, instancia de la Función Ejecutiva conformada por tres miembros con voz y voto, que son los titulares de la Coordinación de Desarrollo Social, de la Política Económica y, un Delegado del Presidente de la República.

La Junta de Regulación está presidida por el titular de coordinación de desarrollo social, y cuenta con una secretaria técnica a cargo de la presidencia de la Junta. El Superintendente de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario o su delegado participan en las sesiones de la Junta de Regulación, en calidad de invitados con voz informativa pero sin voto.²⁵

d) El control de las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria y, del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, creada como una entidad técnica de supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa y financiera, que busca el desarrollo, estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sector económico popular y solidario.²⁶

Dentro de la Intendencia General Técnica, se encuentran, a su vez, cinco Intendencias, dos de ellas encargadas directamente del control y seguimiento de las organizaciones del sector, una Intendencia de Economía Popular y Solidaria y otra Intendencia del Sector Financiero Popular y Solidario.²⁷

e) El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria tiene como misión el fomento y promoción de los actores de la Economía Popular, y de la Economía Popular y Solidaria, con sujeción a las políticas públicas dictadas por el Comité Interinstitucional. Esta instancia coordina, organi

25. Art. 144 LOEPS.

26. Art. 146 LOEPS

27. http://www.seps.gob.ec/web/guest/que_es_la_seps

za y aplica de manera desconcentrada, los planes, programas y proyectos relacionados con la Ley de Economía Popular y Solidaria.²⁸

f) La Corporación Nacional del Finanzas Populares y Solidarias es el organismo encargado de brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso.²⁹

Como se ha podido constatar con este breve repaso de las instituciones creadas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, el Estado ecuatoriano apostó por incentivar y fomentar al sector económico solidario a través de la creación de un aparato burocrático fuerte y diferenciado, encargado del acompañamiento, apoyo y control de los emprendimientos de este sector.

Todavía es relativamente pronto para evaluar la eficacia de esta opción; sin embargo, se puede señalar que hay muy poca presencia de los actores de la Economía Popular y Solidaria en los órganos de decisión del sector, lo que posiblemente dificulte el fortalecimiento y la toma de conciencia de quienes forman parte del mismo, respecto de su papel como agentes de transformación de la realidad económica y social del Ecuador, quienes seguramente se siguen mirando a sí mismos como beneficiarios de ciertos favores o beneficios del Estado.

Aspectos Tributarios

En opinión de los tratadistas de la economía social en Europa,³⁰ a la hora de planificar políticas públicas en esta materia, hay que preguntarse si el régimen fiscal favorable es realmente eficaz como medida de apoyo a este sector de la economía. En su criterio, la eficacia depende de las formas de imposición y de los elementos del sector a los que pretende beneficiar. Así, se puede señalar que un tratamiento favorable en materia de impuesto de sociedades es más provechoso para aquellas entidades que desarrollan su actividad en el mercado y que obtienen beneficios por ello. A la inversa,

28. Arts. 153 y 154 LOEPS

29. Arts. 158 y 159 LOEPS.

30. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 155.

un tratamiento favorable en materia de impuesto sobre las transacciones, impuesto sobre el valor añadido o los impuestos locales, es relativamente más beneficioso para las pequeñas entidades y para aquellas que desarrollan actividades no de venta en el mercado.

El régimen impositivo ecuatoriano ha optado, sin distinción entre organizaciones y actividades realizadas por éstas, por la aplicación de un tratamiento favorable que se centra en la no consideración de actos susceptibles de imposición tributaria a los que se realizan al interior de estas organizaciones. Así, el Art. 139 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario establece, con el carácter de incentivo, la no determinación como un hecho generador de tributos a los actos económicos solidarios, en los siguientes términos:

Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos; en cambio, los actos y demás operaciones que efectúen con terceros, están sujetos al régimen tributario común.

Las utilidades que pudieran provenir de operaciones con terceros y que no sean reinvertidos en la organización, gravarán Impuesto a la Renta, tanto para el caso de la organización, cuanto para los integrantes cuando éstos los perciban.³¹

No obstante, esta disposición tiene una recepción diferenciada por la legislación tributaria. Así, el art. 9.º de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno³² establece como exenciones al pago del Impuesto a la Renta, los siguientes casos:

— (19) Los ingresos percibidos por las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria siempre y cuando las utilidades obtenidas sean reinvertidas en la propia organización,

31. El art. 5 de la misma LOEPS determina que son actos económicos solidarios aquellos que efectúan con sus miembros las organizaciones a las que se refiere la Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social.

32. Publicada en el R.O. Suplemento 463, de 17 de noviembre de 2004. Con una última reforma de 12 de agosto de 2013.

— (20) Los excedentes percibidos por los miembros de las organizaciones previstas en la Ley de Economía Popular y Solidaria...

Respecto del Impuesto al Valor Agregado, en cambio, la misma Ley, al enumerar las transferencias que no son objeto del impuesto,³³ y las transferencias e importaciones con tarifa cero,³⁴ no hace mención de los actos económicos que se realizan entre las organizaciones de la ES y sus asociados. En ese sentido, la intención de aplicar el art. 139 de la LOEPS podría generar tensiones con la autoridad tributaria al momento del cobro de este impuesto, toda vez que el mismo no se encuentra recogido para el caso del IVA.

La misma situación se verifica respecto de los tributos que pueden cobrar los gobiernos autónomos descentralizados. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³⁵ no tiene una disposición que exonere del pago de tasas o contribuciones especiales a los actos económicos entre las organizaciones de la ES y sus asociados.

Finalmente, y de manera concreta, se establece en el segundo inciso del art. 37 de la LORTI, una reducción de 10 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto a la renta (que para sociedades es del 22 %) sobre el monto reinvertido en activos productivos, aplicable a las instituciones financieras de la Economía Popular y Solidaria y Mutualistas de Vivienda, siempre que lo destinen al otorgamiento de créditos para el sector productivo, incluidos los pequeños y medianos productores, en las condiciones que lo establezca el reglamento, y efectúen el correspondiente aumento de capital.

Como se puede verificar, no hay claridad ni coordinación entre cuerpos normativos, respecto del tratamiento tributario a las organizaciones de la ES. Este es un tema que amerita uniformidad, si lo que se pretende es utilizar los beneficios tributarios como medidas de fomento de este sector.

33. Art. 54 de la LORTI

34. Art. 55 de la LORTI.

35. Publicado en el R.O. Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

Medidas de tipo financiero

En opinión de los autores Chávez y Monzón,³⁶ las cuales comparto, la economía solidaria ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiarse, incluso problemas de subcapitalización, lo que ha limitado sus oportunidades de desarrollo, en algunos casos hasta afectar a su funcionamiento normal. En general, estas dificultades se explican, por una parte, por sus reglas específicas de funcionamiento interno, especialmente su modo de reparto del poder de decisión y de distribuir los beneficios y, por otra, por las dificultades existentes para acceder a los mercados tradicionales de capitales (por ejemplo, al crédito bancario).

Este factor de estrangulamiento del sector puede atenuarse, e incluso desaparecer, si las medidas de políticas públicas buscan, por un lado, viabilizar el acceso al crédito externo tradicional en las mismas condiciones (o incluso en unas más ventajosas) que las empresas con ánimo de lucro y, por otro, sostener financieramente sus estructuras por medio de crédito específico. Estos dos objetivos pueden alcanzarse a través de dos tipos de instrumentos: medidas de tipo legal y organismos financieros públicos.³⁷

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,³⁸ en el Título II, al tratar sobre la Democratización de la Transformación Productiva y el Acceso a los Factores de Producción, en el capítulo del Financiamiento y del Capital, se refiere primero al acceso de todos los actores productivos a la banca pública, y en su Art. 67, aborda otras formas de financiamiento con especial énfasis en las Finanzas Populares, y establece que,

(...) El organismo con la competencia de fomento y control de las micro finanzas populares establecerá los mecanismos para potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional, sobre todo en las regiones de menor cobertura financiera y para mejorar la eficiencia y acceso a tecnologías especializadas de los operadores privados del sistema.

En el mismo artículo del Código en referencia, se señala que “El Gobierno Nacional implementará un programa de capital de riesgo que permita

36. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 155.

37. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 156.

38. Publicado en el R.O. Suplemento 351, del 29 de diciembre de 2010

el acceso de las MIPYMES a estas modalidades, necesarias para la innovación y transformación productiva, así como un programa integral de emprendimiento para todo el ciclo de pre-inversión e inversión.

Como se resalta en una publicación oficial, la Ley en esta parte reconoce la necesidad de ejecutar un programa que contemple un capital en riesgo para apoyar este tipo de emprendimientos, al mencionarlos junto con las microempresas que se desarrollen en el sector de las finanzas populares y solidarias.³⁹

Mediante Decreto Ejecutivo No. 303 de 2007,⁴⁰ se creó el Programa Sistema Nacional de Microfinanzas (PSNM). Esta acción gubernamental es perfeccionada y fortalecida posteriormente mediante la expedición de reformas puntuales.

Posteriormente, a través del Decreto Ejecutivo N° 1669 de 2009,⁴¹ se creó una Comisión encargada de diseñar, promover, articular y monitorear la implementación de una Estrategia Anticrisis en Defensa del Empleo.

En la primera disposición reformativa del Decreto citado, se sustituyen en los Decretos Ejecutivos N° 303, publicado en el Registro Oficial N°. 85 de 16 de mayo del 2007, y 894 publicado en el Registro Oficial 294 de 12 de febrero del 2008, la expresión “Programa Sistema Nacional de Microfinanzas” o sus siglas PSNM, por la denominación: “Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria”, como actualmente se lo conoce. Este programa se transformaría seguidamente en la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, (CONAFIPS), prevista en la LOEPS.

También están previstas en la LOEPS,⁴² como medidas de fomento del sector, el financiamiento de dichas organizaciones a través de la CONAFIPS y de la banca pública, que deben ofrecer servicios financieros especializados y diferenciados; así como el cofinanciamiento en que pueden participar instituciones del sector público, de planes, programas y proyectos de inversión encaminados al desarrollo de actividades productivas.

39. *Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir*, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012, p. 30.

40. Publicado en el RO N° 85 de 16 de mayo de 2007.

41. Publicado en el RO N° 578 del 27 de abril de 2009

42. Art. 132.3 LOEPS.

El Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria persigue destinar fondos a nivel de segundo piso a las organizaciones que forman parte del Sector Financiero Popular y Solidario, para ello, primero debe identificar las organizaciones que operan y cuál es su situación, para decidir el tipo de apoyo que debe prestarles, así, a las que cuentan con condiciones para operar les provee de fondos de crédito, y a aquellas que tienen fortalezas por el aporte social que prestan, pero son más vulnerables, les brinda asistencia técnica para fortalecer su gestión y que puedan pasar a un nivel de prudencia financiera.⁴³

Para el Director Nacional de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, economista Geovanny Cardoso, se van superando algunos escollos para alcanzar el objetivo de fomento y fortalecimiento de las organizaciones de la EPS. Por un lado, se trata de la errada idea acerca de que lo popular y solidario es sinónimo de micro y pequeña empresa; por otro lado, el concepto tradicional de inclusión financiera, entendido como acceso de la población excluida a los productos y servicios financieros desde la oferta del sistema financiero convencional.⁴⁴

En palabras de este autor, una de las primeras tareas emprendidas por la corporación a su cargo, ha sido precisamente la de realizar una evaluación integral de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario, lo que ha permitido comprender la necesidad de generar mecanismos de inclusión financiera, así como de incentivos específicos, en función de las características particulares de cada tipo de organización.⁴⁵

De la evaluación realizada respecto de las políticas públicas en materia de economía solidaria, vigentes en Ecuador, las medidas de tipo financiero constituyen unas de las más organizadas y eficaces. Si bien, al igual que respecto del resto de políticas, todavía es pronto para hacer conclusiones definitivas, puesto que lo que se puede constatar es la existencia de planes y

43. Geovanny Cardoso, "Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador", Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Economía Popular y Solidaria y su aporte al Sistema Económico Social y Solidario, julio 2013, p. 5.

44. Geovanny Cardoso, "Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador"..., p. 10.

45. Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 160.

proyectos que llevan poco tiempo en ejecución, desde la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, existe un verdadero interés por transformar concepciones equivocadas respecto del sector popular y solidario, y convertir a sus actores en verdaderos agentes de transformación, en principio de su propia realidad, y eventualmente de su entorno social.

Medidas de apoyo técnico (servicios reales)

En opinión de la doctrina especializada en Economía Social,⁴⁶ las estructuras públicas de apoyo tienen tendencia a aparecer: a) en los países y regiones donde los poderes públicos presentan una actitud encaminada a potenciar la emergencia, consolidación y desarrollo de las entidades del Sector de la ES, y b) donde este sector adolece de una débil cohesión y de un escaso dinamismo.

En cambio, donde el sector está más desarrollado, estructurado y activo, los poderes públicos tienden a apoyarse en el mismo para la elaboración y la puesta en marcha de las medidas de apoyo, especialmente las medidas de tipo técnico. En estos últimos casos, las estructuras de apoyo tienen tendencia a ser paritarias y a estar financiadas total o parcialmente por fondos públicos administrados por las entidades del sector, incluso por el movimiento de la economía social.⁴⁷

El argumento central a favor de la colaboración entre el sector público y la economía solidaria en el campo del apoyo técnico, radica en que la implicación del sector permite identificar mejor sus puntos débiles y sus demandas reales, y por tanto permite precisar mejor las medidas de apoyo técnico más adecuadas. Todo ello permite además una utilización más racional de los recursos públicos movilizados y una mejor imbricación de las estructuras de apoyo al Sector. Además, la acción de estas estructuras se desarrolla con frecuencia a nivel local y regional, nivel en el que los poderes públicos son más sensibles y conocen mejor la problemática real de la ES de su territorio.

Además de cumplir con la finalidad de brindar servicios técnicos de asesoramiento, información, formación, investigación, etc., estas iniciativas actúan como interlocutores entre el sector público y los actores de la ES.

46. Rafael Chaves y José Luis Monzón, "Políticas Públicas"..., p. 160.

47. Ibid.

Esto permite asegurar una relación continua de asesoramiento, de ayuda a la legislación, de gestión de las políticas públicas y de información a los encargados de ejecutar dichas políticas.

Finalmente, dentro de este grupo de políticas está la tarea de difusión de la realidad de la ES y de apoyo a las investigaciones y a las publicaciones relativas a este sector. Esto permite aumentar el nivel de conocimiento y aceptación por parte de la ciudadanía de las bondades de la ES.⁴⁸

Los servicios reales a la ES se proveen en Ecuador a través del Instituto Nacional de Economía Solidaria (IEPS), que es parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Uno de los objetivos del IEPS es el fortalecimiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria, mediante un proceso que impulse la participación, educación, formación y organización de los diferentes actores, con enfoque de equidad, derechos, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Dentro de este objetivo, se prevén capacitaciones y programas de formación para los actores de la EPS, mediante la articulación con diferentes instituciones públicas y privadas, acordes con la estrategia de intervención o vinculados a los diferentes programas apoyados por el IEPS.⁴⁹

En ese contexto, el IEPS se encuentra ejecutando algunos proyectos, encaminados a brindar capacitación y apoyo técnico a los emprendimientos de ES.

Asimismo, con el objetivo de cumplir con lo previsto en el Reglamento de la LOEPS, el IEPS mantiene abierto el proceso de aprobación para personas jurídicas que estén interesadas en brindar capacitación para ser gerente y vocal de los consejos de administración y vigilancia de las organizaciones del sector cooperativo, proceso que está totalmente reglado

48. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161

49. http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=238

y que ha sido elaborado por el IEPS para cumplir con lo señalado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria⁵⁰

El IEPS desarrolla planes de Capacitación previo a la entrega del Crédito de Desarrollo Humano Productivo, en coordinación con técnicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca del Ecuador, con el objeto de mejorar las capacidades de los usuarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH) vinculados al Circuito Productivo Agrícola (Arroz, soya y maíz).

Al respecto, no se cuenta con datos ni evaluaciones de dichos programas, únicamente se puede afirmar que existe un tratamiento totalmente público institucional de estas acciones, donde las decisiones provienen de las instancias públicas correspondientes y dejan muy poco margen de acción a los integrantes del propio sector.

También cabe resaltar la falta de superación de la concepción de esta medida como un mero instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios, que ayuden a los actores de la EPS a visualizarse, no como informales, micro o pequeños productores, sino como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente e injusto.

Tampoco se ha aprovechado la oportunidad de implementar procesos de educación y capacitación por medio de la colaboración con instituciones educativas públicas y privadas, prevista en el art. 132.4 de la LOEPS, que manda la implementación de programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados como la Economía Popular y Solidaria, sobre todo en áreas de producción y/o comercialización de bienes y servicios.

50. A través de las siguientes disposiciones: Resolución No. 046-IEPS-2013 de 10 de junio del 2013, mediante la cual el IEPS expide la Normativa para Acreditar a Personas Jurídicas que impartan capacitación para ser gerente y vocal de los Consejos de Administración y Vigilancia de las Organizaciones del Sector Cooperativo. Oficio No. SEPS-DS-2013-04354 suscrito por el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, informando que esa superintendencia reconocerá los cursos de capacitación dictados o avalados por el IEPS en lo relacionado con los requisitos para ser representantes y vocales de las cooperativas. Y Oficio No. SEPS-IGT-2013-05144 suscrito por el Intendente General Técnico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, solicitando el diseño de un programa de capacitación nacional para cumplir con los requisitos para ser representantes y vocales de las cooperativas.

La autora conoce de la existencia de cursos aislados de economía popular y solidaria en algunas carreras de pregrado relacionadas con administración o economía, ofertadas sobre todo en universidades públicas; pero al revisar los contenidos de esos cursos, únicamente se observa un repaso de lo contenido en la LOES.

En postgrado actualmente no existen ofertas académicas que puedan cubrir la demanda de los profesionales que requieren cursar estudios en economía popular y solidaria, ya que únicamente se han impartido seminarios o cursos de extensión. La Universidad Andina Simón Bolívar es pionera en ofrecer, desde octubre de 2014, uno de los primeros cursos de especialización en economía popular y solidaria del país.

Políticas de demanda o dirigidas a la actividad de las organizaciones de economía social

Siguiendo la propuesta metodológica de Chávez y Monzón,⁵¹ al analizar las políticas de demanda se observa que estas pretenden favorecer indirectamente al sector, apoyándolo por la vía de lo que hace, esto es, en su actividad económica; y no como pasa en las políticas de oferta, que buscan apoyar directamente la estructura de las entidades de la Economía Solidaria.

Los autores mencionados afirman que las actividades objetivo preferidas dentro de las políticas de demanda son los servicios de bienestar social, que aparecen con la noción cercana de servicios de proximidad y cubren la mayor parte de los “yacimientos de empleo”.⁵² Estos servicios presentan dos características que les hacen especialmente atractivos ante los poderes públicos: a) son más intensivos en mano de obra que otras actividades y son menos exigentes en materia de inversiones de capital y b) exigen generalmente una relación directa entre el productor del servicio y el consumidor final. Estas características confieren a estas actividades, por un lado, un fuerte contenido de territorialidad o proximidad y una baja propensión a generar efectos colaterales que puedan desequilibrar los intercambios internacionales y, por otro, una alta propensión a crear empleo a nivel local.

51. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161.

52. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 161.

En el plano teórico, constituyen un elemento fundamental de las políticas económicas de reactivación selectiva de la demanda a nivel local y regional.⁵³

El interés de los poderes públicos por implicar a la ES en servicios de interés social se ha materializado en algunos países en una legislación y una práctica que ha tendido a “discriminar” positivamente la oferta del sector frente a las empresas comerciales lucrativas.

En el caso ecuatoriano, hay una apuesta formal pública por favorecer los emprendimientos de la Economía Solidaria en las compras públicas. No obstante, estas declaraciones normativas se encuentran con la dificultad real de este sector para competir con empresas capitalistas consolidadas en la provisión de bienes y servicios para el Estado, sobre todo cuando se trata de productos que requieren tecnología avanzada, considerable capital o experticias y conocimientos específicos.

El numeral 1 del art. 132 de la LOEPS, señala como medida de fomento a favor de las personas y organizaciones de la EPS, la contratación pública, encargando con carácter obligatorio al Instituto Nacional de Contratación Pública, la implementación de márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones de la EPS en los procedimientos de contratación pública.

En el mismo numeral se establecen las Ferias Inclusivas como procedimientos de contratación que las entidades contratantes deben utilizar para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones de la EPS; debiendo el INCOP en coordinación con el IEPS, establecer las obras, bienes y servicios que deban ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.

En concordancia con lo previsto en la LOEPS, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en sus artículos 4.º -literales b y q- y 5.º -literal e-, dispone la implementación de políticas de Estado dirigidas a la promoción de las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas, y del sector de la economía popular y solidaria, para lo cual el artículo 55 del Código citado prevé medidas relacionadas con las compras públicas, entre ellas el establecimiento de criterios de inclusión en los procedimientos y proporciones previstos por el Sistema Nacional de Contratación Pública.

53. Rafael Chaves y José Luis Monzón, “Políticas Públicas”..., p. 162.

Por su parte, el numeral 13 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece la Feria Inclusiva como el procedimiento de contratación por el cual acuden las entidades contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, y generan oportunidades a través de la participación incluyente de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes para la adquisición de bienes y servicios

Con esos antecedentes, el INCOP dictó una resolución que contiene el Procedimiento de Contratación para Ferias Inclusivas del INCOP⁵⁴

De igual manera, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, mediante Acuerdo Ministerial 14⁵⁵, impulsa como política de inclusión económica y social del Gobierno, el acceso de los sectores popular y solidario a las compras públicas, mediante la asignación de un porcentaje del monto establecido en los planes anuales de políticas públicas, de contratación de obras, bienes y servicios prestados con personas y organizaciones de la EPS, a los miembros plenos y asociados del Consejo Sectorial de Desarrollo Social.⁵⁶ Uno de los programas bandera, liderado por los Ministerios de Educación e Inclusión Económica y Social (MIES), a través del IEPS y el INCOP es el Programa “Hilando el Desarrollo”, una iniciativa del Gobierno Nacional por medio de la cual se está dotando de uniformes escolares de forma gratuita a niños, niñas y adolescentes de planteles educativos de las zonas rurales y urbano-populares de todo el país;⁵⁷ habiéndose realizado al efecto Ferias Inclusivas, previo al inicio de clases en la costa, en la sierra y la Amazonía del país.

54. Publicado en el R.O. No. 402, de 12 de marzo de 2011.

55. Publicado en R.O. No. 713 de 30 de mayo de 2012.

56. Según el Art. 17.4 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, el Ministro Coordinador de Desarrollo Social concertará las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Secretaría de Solidaridad Ciudadana, Secretaría del Migrante y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

57. <http://portal.compraspublicas.gob.ec>

Por su parte, la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social coordina acciones de implementación de líneas temáticas de desarrollo productivo; intercambio y mercados, y fortalecimiento de actores de la ES, a través de dos brazos ejecutores, el IEPS y el Programa de Provisión de Alimentos.

El Programa de Provisión de Alimentos, es la instancia que coordina la provisión de alimentos y servicios complementarios a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado.

En lo relativo a intercambio y mercado, el IEPS ha coordinado la ejecución de ferias, donde los actores de la EPS tienen un espacio para vender sus productos. Existen tres tipos de ferias, la Feria Mamá hecha a Mano, la Feria Navidad hecha a Mano, y las Ferias Inclusivas, ya analizadas. Las dos primeras actividades se realizan una vez por año durante varios días.

A nivel de gobiernos autónomos descentralizados, la LOEPS, en concordancia con el COOTAD, prevé que dichos gobiernos y de manera especial, las municipalidades, fomenten la creación de organizaciones comunitarias en donde participen pequeños comerciantes para la prestación de servicios, la producción de bienes o la ejecución de pequeñas obras públicas.

Al hacer un balance de las políticas públicas de demanda, es preciso señalar que pese a la expectativa generada mediante la normativa prevista en esta materia, que ha sido presentada brevemente en este estudio, la que sugiere el impulso del sector de la economía popular y solidaria a través de la aplicación de un trato preferente en las compras públicas a nivel nacional, en la ejecución de pequeñas obras públicas a nivel local, y en la dotación de espacios diferenciados de venta de bienes destinados a este sector, la realidad está muy lejos de mirar a las organizaciones de la EPS como verdaderas proveedoras de bienes y servicios, que puedan representar alguna competencia para las empresas capitalistas.

En mi opinión, son quizá estas medidas las menos desarrolladas y que más modestos resultados han dado. Probablemente sea el mantenimiento de preconceptos por parte de los funcionarios encargados, lo que no permite considerar a los emprendimientos de economía popular y solidaria como actuales o potenciales proveedores del Estado, más allá de ciertos productos muy concretos como son la preparación de ciertos alimentos y la

dotación de vestuario como uniformes. Si se mira con atención, el sector de la economía popular y solidaria sigue siendo condenado a un nicho productivo y de comercialización muy marginal.

4. Conclusiones

Se puede afirmar que en el caso ecuatoriano, las políticas públicas de la economía solidaria han de ser enmarcadas dentro de las *políticas de ordenación*, en la medida en que se entiende a este sector de la economía como un importante motor de crecimiento y desarrollo social.

Asimismo, se han implementado con mayor énfasis las políticas de oferta o políticas enfocadas al desarrollo estructural de esta economía, que a su vez se dividen en tres categorías: unas de tipo institucional, otras de apoyo financiero a la entidad, y unas últimas de apoyo técnico.

En el caso ecuatoriano, se ha optado por incentivar y fomentar al sector económico solidario a través de una normativa e institucionalidad fuertes, además de la creación de un aparato burocrático grande y diferenciado, encargado del acompañamiento, apoyo y control de los emprendimientos del sector, debiendo señalarse la poca presencia de los actores de la Economía Popular y Solidaria en los órganos de decisión del sector, lo que no ayuda en la clarificación de su papel como agentes de cambio.

En aspectos más específicos como las medidas tributarias, Ecuador tiene disposiciones de fomento para las organizaciones de la ES, lo que se requiere es coordinación entre cuerpos normativos respecto de dichos beneficios, puesto que el panorama actual genera confusión entre las autoridades tributarias y los actores del sector.

Respecto del conjunto de medidas financieras para apoyar al sector de la EPS, es de resaltar el tratamiento que se ha dado a las organizaciones en Ecuador, donde se muestra un verdadero interés por transformar concepciones equivocadas respecto del sector popular y solidario, y convertir a sus actores en verdaderos agentes de transformación, en principio de su propia realidad, y eventualmente de su entorno social; para ello se ha trabajado en la evaluación integral de los actores, a efectos de ofrecerles productos financieros adecuados a su realidad.

Respecto de las medidas de apoyo técnico, en el caso ecuatoriano se puede observar un tratamiento totalmente público institucional de estas acciones,

donde las decisiones provienen de las instancias públicas y dejan muy poco margen de acción a los integrantes del propio Sector, a lo que se suma una concepción de estas medidas como mero instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios, que ayuden a los actores de la EPS a visualizarse, no como informales, micro o pequeños productores, sino como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente e injusto.

Finalmente, respecto de las políticas públicas de demanda, hay una apuesta formal pública por favorecer a los emprendimientos de ES en las compras públicas. No obstante, las declaraciones normativas se encuentran con la dificultad real de este sector para competir con empresas capitalistas consolidadas en la provisión de bienes y servicios para el Estado, sobre todo cuando se trata de productos que requieren tecnología avanzada, considerable capital o experticias y conocimientos específicos.

A partir de estas conclusiones, cabe plantear para Ecuador una reorientación de las políticas públicas de fomento de la economía solidaria, que se enfoquen más en la inclusión y participación de sus actores, que en el crecimiento burocrático institucional del sector, para que paulatinamente se les vaya entregando a dichos actores mayores responsabilidades dentro de la planificación y ejecución de las políticas públicas.

La representación de los actores de la EPS debe formalizarse en la legislación correspondiente y debe verificarse en todas las instituciones estatales creadas para fortalecer a este sector, así como en el resto de políticas públicas y programas gubernamentales que les afecten.

No es sencillo depositar la confianza del crecimiento del sector en manos de sus actores, más todavía si no se les prepara para ello. Es preciso que dejen de mirarse a sí mismos como meros beneficiarios de incentivos económicos, a cambio de declararse parte de la economía solidaria. Hay que trabajar en el empoderamiento de los actores del sector como verdaderos agentes de cambio de un modelo económico excluyente a uno solidario.

En este esfuerzo los centros académicos y universitarios pueden ser de mucha ayuda, pues cuentan con infraestructura humana y física que permite proveer de conocimientos técnicos pero también filosóficos y de principios a los actores de la Economía Popular Solidaria.

Bibliografía

Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria 2011 - 2013, Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Cardoso, Geovanny, Las Finanzas Populares y Solidarias como instrumento de consolidación y desarrollo de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador, Ponencia presentada en el Seminario Internacional *La Economía Popular y Solidaria y su aporte al Sistema Económico Social y Solidario*, julio 2013.

Coraggio, José Luis, *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2011.

Coraggio, José Luis, Notas de aclaración conceptual. Economía Popular y Solidaria, 11/05/09, en www.coraggioeconomia.org

Chaves Rafael y Monzón José Luis. Políticas Públicas en *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*, Valencia, CIRIEC-España, 2008.

Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir, Quito, PNFPEES – SENAMI – PNUD Ecuador, 2012

Fernández, Antoni. Las Políticas Públicas, en *Manual de Ciencia Política*, Segunda Edición, Madrid, Tecnos, 1999.

Singer, Paul. A experiência brasileira nas Políticas Públicas para a ESS, en *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria*, Quito, IAEN, 2012.

Singer, Paul, Economía solidária: um modo de produção e distribuição en *A Economia Solidária no Brasil. A Autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Economia Contexto, 2003.

El desarrollo reciente del cooperativismo de trabajo en la Argentina y el rol de las políticas públicas dirigidas al sector

Mirta Vuotto¹

Resumen

La actual estructura del cooperativismo argentino expresa las transformaciones que se produjeron en los distintos sectores de actividad desde la década de 1990 y la gravitación del desarrollo y crecimiento ininterrumpido del cooperativismo de trabajo. Los principales cambios en la evolución y composición de este sector, especialmente desde 2003, fueron la resultante de las políticas sociales implementadas por el gobierno nacional a través de diversos programas y planes orientados a su promoción. La progresión del número de cooperativas de trabajo creadas desde 2003 permite destacar la magnitud de los recursos asignados a través de iniciativas gubernamentales. Sin embargo, un balance sobre el conjunto del sector -en el cual coexiste la autonomía de numerosas iniciativas con las dificultades y fracasos que han marcado la trayectoria de otras-, puede oscurecer la contribución que se espera de las cooperativas, en especial cuando se postula su necesaria participación en los procesos de co-construcción democrática de las políticas públicas.

Basada en fuentes documentales, datos secundarios y material de entrevistas, la presente ponencia considera las iniciativas promovidas por los programas gubernamentales caracterizando su alcance, potencialidad y limitaciones. La hipótesis que guía el análisis plantea que el carácter masivo de los programas gubernamentales no permite superar la lógica de las iniciativas orientadas a la resolución de las urgencias sociales y restringe

1. Doctora en Ciencias Económicas. Directora del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ivuotto@econ.uba.ar

la consolidación de un espacio integrado por organizaciones sostenibles, eficaz para responder a las aspiraciones de democratización de las experiencias y de participación de sus miembros.

1. Algunas referencias al cooperativismo de trabajo argentino

Entre las diferentes fórmulas de autogestión y cogestión, la cooperativa de trabajo constituye el único modelo que combina la participación de sus miembros en la propiedad, en la toma de decisiones² y en la distribución de excedentes. En dicho modelo, las categorías de retribución y beneficio, que en la empresa capitalista están delimitadas y representadas en diferentes agentes sociales, desaparecen para ser sustituidas por el excedente que es atribuido íntegramente al trabajo. Los asociados, en su condición de trabajadores, utilizan el factor capital con la finalidad de garantizarse a sí mismos un beneficio como trabajadores y toda decisión de capitalizar excedentes se puede extender en la medida que asegure el mantenimiento de la actividad productiva y con ella los puestos de trabajo.

Entre los antecedentes documentados sobre las primeras experiencias del cooperativismo de trabajo en la Argentina se ha destacado la actividad de un grupo reducido de entidades que hacia 1949 estaban representadas en su mayoría por cooperativas de transporte. El desarrollo de diversas iniciativas tuvo lugar en un contexto en que los gobiernos que se sucedieron -entre 1930 y mediados de la década de 1940- soslayaron la importancia del movimiento cooperativo o fueron manifiestamente hostiles al mismo. Esta tendencia se revirtió entre los años 1943 y 1955 al desaparecer de la legislación numerosos obstáculos que se oponían a su consolidación³.

La política de estímulo y promoción del movimiento cooperativo iniciada en 1949 condujo al desarrollo progresivo del sector trabajo y permitió la creación en 1950 de la Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (ACTRA). En las décadas posteriores, la ruptura frecuente del orden institucional y la ausencia de legislación específica impidieron

2. El criterio relativo al objeto de la decisión fue propuesto por Ansoff (2007, pp.80-100) para diferenciar las decisiones estratégicas, tácticas y operativas.

3. En 1949, año en que se cuenta por primera vez con información estadística desagregada sobre las cooperativas, se identificó un total de 100 CT en el conjunto de las 1413 sociedades existentes (del Río, 1953)

la consolidación y desarrollo de las cooperativas de trabajo con respecto a otras ramas del cooperativismo. Así, su progresiva evolución respondió por lo general a situaciones de crisis y desempleo y entre 1980-1990 pasaron a representar del 19% al 28% del total de las cooperativas.

2. Los procesos de recuperación de empresas

Las transformaciones que se produjeron en el mercado de trabajo argentino durante los años 90 incidieron en el agravamiento de la exclusión social debido al aumento del desempleo y la ampliación de las desigualdades en la distribución del ingreso. La precariedad ocupacional y la mayor volatilidad del empleo total han sido señaladas como rasgos característicos del régimen económico emergente (Altimir y Beccaria 1999: 5).

Hacia fines de 2001, luego de un periodo de recesión extendido durante tres años, estalló una crisis sin precedentes cuyos efectos se reflejaron en los altos niveles de pauperización de una parte significativa de la población, la reestructuración del mercado de trabajo, la declinación en la tasa de crecimiento del producto y la caída generalizada de ingresos. Para algunos analistas, el decepcionante comportamiento del empleo fue la principal razón del deterioro de indicadores de vulnerabilidad social, como de los índices de pobreza e indigencia⁴ y del cambio regresivo en la distribución del ingreso (Damill et al. 2003: 7). Al respecto se señaló que la magnitud de los impactos difícilmente hubiese sido compensada mediante instrumentos de política social.

En ese contexto, bajo los efectos del ajuste, se produjo un incremento de demandas judiciales vinculadas con pedidos de quiebra y quiebras decretadas de empresas, que condujeron a suspensiones, reducciones de la jornada laboral y despidos, en algunos casos al margen de las exigencias de la regulación del contrato de trabajo. Asimismo, el incumplimiento de las prestaciones patronales y los atrasos salariales acumulados llevaron a los trabajadores de las empresas afectadas a adoptar medidas de acción directa como la toma y ocupación de la fábrica para su puesta en funcionamiento como cooperativas de trabajo. Entre los primeros relevamientos del año

4. En octubre de 2002, 45,7% de los hogares se ubicaban por debajo de la línea de pobreza y 19,5% de la de indigencia, en los mayores niveles experimentados en el área del Gran Buenos Aires (INDEC 2003).

2001 se identificaban cerca de 40 empresas recuperadas (Ruggeri, 2011: 65) con predominio de las pertenecientes al sector industrial. En 2005 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social incluyó en la primera Guía de empresas auto gestionadas un total de 86 experiencias. En 2007 el número fue de 133 y en 2012 de 323, en su mayoría localizadas en el área metropolitana de Buenos Aires, en las provincias de Santa Fe y Córdoba y en la ciudad de Buenos Aires. En el 2012 predominan las empresas de tamaño pequeño y mediano, preponderantemente del sector metalúrgico (15%), textil (13%) y gráfico (7,0%) y en menor grado en los sectores de transporte y servicios. Algunos de los movimientos que las representan⁵ han destacado la necesidad de que el modelo de empresas recuperadas pueda vincularse con la clase trabajadora organizada en sindicatos, señalando la necesidad de una mayor articulación con las políticas públicas dirigidas al sector.

Un amplio repertorio de casos estudiados ha permitido caracterizar los procesos de recuperación, identificando su alcance, la naturaleza de la implicación de los trabajadores, su potencial, las principales limitaciones y los tipos de relacionamiento con otros actores sociales y con el Estado (Fajn, 2003, Partenio, Allegrone, Fernández Álvarez, 2004, Rebón, 2004, Vieta, Ruggeri, 2009, Palomino 2010, Quijoux, 2012). De los estudios se desprende que las empresas recuperadas, en su mayoría conformadas como cooperativas de trabajo, se caracterizan por la diversidad de sus orientaciones, resultante, por un lado, del carácter de los procesos previos a la recuperación y los móviles del involucramiento de los trabajadores y, por otro, de las opciones jurídicas que se promovieron, las modalidades de funcionamiento y la gestión posterior de las empresas que ocuparon.

Se ha destacado en esas iniciativas la capacidad de los trabajadores para modificar sustancialmente la forma de trabajar, ya sea por la dedicación y tiempo de trabajo, como por el rol esencial en la reproducción de su vida profesional, al fortalecer la ampliación de capacidades para desarrollar tareas que supuestamente le estaban vedadas (Lucita, 2009: 1-2). Asimismo se ha subrayado el carácter innovador de los procesos y las modalidades de apropiación colectiva de los medios de producción para resistir a la

5. Entre los movimientos más representativos creados a partir de 2000 se encuentra el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas y la Unión Solidaria de Trabajadores-ANTA, afiliada a la Central de los Trabajadores Argentinos.

marginalidad que pretendía imponerles el sistema. Al respecto se insiste en el valor de estas acciones para construir un modelo “sin patrón” que “penetra de manera decisiva en la conciencia de los trabajadores, a la vez que actúa como disciplinador de los sectores empresarios”⁶ (Abellí, 2009: 2).

El balance de las experiencias permite valorizar un fenómeno cuya expresión más clara no radica en su relevancia y significación como hecho económico, sino en la posibilidad de conferir sentido a las prácticas sociales que cuestionaron el ejercicio del derecho de propiedad y posibilitaron la articulación de distintos niveles de reclamos, entre los cuales el más importante es la defensa de la fuente de trabajo. Las consecuencias de la movilización de los trabajadores y la canalización de las demandas relativas al reinicio de la actividad bajo su control se tradujeron, entre otras, en la sanción de varias leyes declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación o a la ocupación transitoria de los inmuebles, maquinarias e instalaciones de diversas empresas para ser entregados a las cooperativas de trabajo conformadas por su personal, en algunos casos mediante donación y en otros con cargo oneroso. A ello se debe agregar la promulgación en 2011 de la Ley 26.684 que introduce modificaciones a la Ley 24.522 de concursos y quiebras, estableciendo métodos autorizados para la realización de los bienes y posibilitar que la empresa fuera directamente adquirida por la cooperativa de trabajo constituida por los acreedores laborales⁷. Aunque el haber legislado sobre la Ley de Concursos y Quiebras constituye un primer paso para dotar los actos de las fábricas recuperadas de una plena juridicidad existen reformas pendientes relativas a las leyes de Cooperativas,

6. Se menciona en estos casos el doble perfil de las experiencias, ligado por una parte a un carácter subversivo, que busca tomar en sus manos el control de las empresas y por otra su vertiente conservadora o defensiva por querer preservar la fuente de trabajo. No obstante el condicionamiento que impone este doble perfil a la orientación del proceso se subraya que “en cualquier lugar del país que una empresa cierra los trabajadores levantan la bandera de la autogestión y este es el gran aporte de la clase obrera” (Abellí, 2009)

7La reforma considera una participación más acentuada y comprometida de acreedores laborales y trabajadores a quienes se les permite ejercer un mayor control y participación del trámite concursal en general a través de un comité de control que pasan a integrar; se les otorga una tutela superior de sus créditos al consagrarse normativamente el devengamiento de intereses hasta la fecha de pago y al continuar la vigencia de los convenios colectivos de trabajo durante el tiempo del concurso y se les refuerza y regula su legitimación por intermedio de la cooperativa para participar en el *cramdown* y para adquirir la empresa en situación de quiebra. (Chomer, 2011).

de Contratos de Trabajo, de Asociaciones Profesionales y todas aquellas que de un modo u otro tienen directa incidencia en la problemática.

Los procesos de recuperación de empresas han puesto en evidencia la resistencia de numerosos trabajadores a la mercantilización de las relaciones al expresar una solidaridad recíproca que favoreció su capacidad de autoorganización, estructurando un campo organizacional en el que el actuar económico se esforzó gradualmente por construir un sentido diferente del trabajo y de la organización empresarial.⁸ Sin embargo, el carácter constructivo de las experiencias no debe hacer olvidar los desafíos específicos y complejos que estas empresas deben afrontar, ya que en algunos casos su éxito se debe a contingencias locales favorables que están lejos de generalizarse, y su limitación radica en dificultades recurrentes que no siempre pueden soslayarse.

3. Las políticas sociales y la promoción del cooperativismo de trabajo

La configuración de un nuevo horizonte político, luego de la crisis de 2000, posibilitó un cambio de orientación en la política social, coincidente con el interés de los gobiernos por incorporar diversas estrategias de reducción de la pobreza a través de programas de transferencia de ingresos a la población más pobre. Una vez recuperado el crecimiento económico, la mejora de los indicadores sociales posibilitó pasar de los programas a la implementación de estrategias de protección social basadas en la creación de puestos de trabajo. De esta forma la problemática de la exclusión económica, incorporada en primer término a la agenda política, se incorporó luego a la agenda institucional en el marco de una intervención del Estado orientada a la economía social y en particular a las cooperativas. Esas intervenciones se realizaron a partir de 2003 en el marco de políticas sectoriales, territoriales y genéricas que reconocieron el papel social de las cooperativas y su contribución en materia de empleo.

Tanto en el diseño de los programas como en su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) jugó un rol protagónico al impulsar planes y proyectos orientados a la creación y fortalecimiento de emprendi-

8. Se utiliza el concepto de campo organizacional refiriéndolo a una comunidad de organizaciones que desarrollan actividades comunes y están sujetas a similares presiones regulatorias y de reputación (DiMaggio y Powell, 1983).

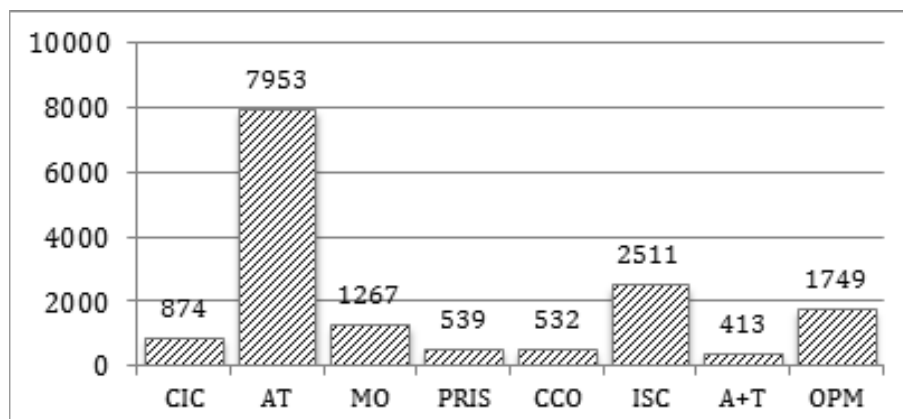
mientos socio productivos, mutualistas y cooperativos, proponiéndose la promoción del desarrollo local en una perspectiva estratégica de alcance regional y nacional⁹.

Entre los instrumentos implementados se destacan el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, orientado a mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo, y el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) dirigido a generar y estimular oportunidades de empleo en cooperativas por considerar al trabajo como el mejor antídoto contra la pobreza.

A estas iniciativas se agregan las derivadas de las políticas genéricas, entre cuyos objetivos se encuentra la promoción y asistencia técnica y financiera del cooperativismo de trabajo (Vuotto, 2011). En el ámbito nacional dichas políticas son implementadas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Ministerio de Economía y Producción (MECON).

Las políticas mencionadas han dado lugar a la conformación de 15.838 cooperativas de trabajo que en el año 2014 se encuentran vinculadas con los siguientes programas: Integración Socio Comunitaria, Manos a la Obra, Centros Integradores Comunitarios, Agua más Trabajo A+T, Capacitación con Obra y Obra Pública Provincial y/o Municipal, Inversión Social e Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja). Los dos últimos programas, creados en 2009, representan el 51% de ese total (Gráfico 1).

9. Las políticas sociales desarrolladas por el MDS están integradas en las marcas “Argentina Trabaja” y “Familia Argentina”. Las herramientas de la primera marca se orientan a generar empleo digno y genuino e incluyen el Monotributo Social; Microcrédito; Marca Colectiva; Centros Integradores Comunitarios; Talleres Familiares y de Grupos Comunitarios; Proyectos integrales socio productivos; Comercialización y Compre Social y Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

Gráfico 1. Cooperativas de trabajo activas - julio de 2014

Fuente: Elaborado en base a datos de INAES

Referencias: CIC-Centros Integradores Comunitarios; AT-Programa de Ingreso Social con Trabajo; MO- Manos a la Obra, PRIS-Programa de Inversión Social, CCO-Capacitación con Obra; ISC-Programa de Integración Socio Comunitario; A+T-Programa Agua más Trabajo; OPM - Obra Pública Provincial y/o Municipal.

Las acciones del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)¹⁰ relacionadas con el PRIST se indican en el Cuadro 1, que registra las metas establecidas por el organismo entre 2009 y 2013 y los créditos asignados para el desarrollo del programa.

Aunque los datos reflejan la creciente importancia del número de cooperativas creadas desde el año 2009 y la evolución positiva en los créditos asignados, esas tendencias no reflejan el verdadero alcance del programa debido a que los registros solo consignan las metas físicas establecidas en el presupuesto anual que se eleva al Congreso de la Nación y están basadas en los limitados indicadores que contienen las propias reglas de operación. Asimismo, en ausencia de datos precisos sobre la ejecución del programa se difunden oficialmente informaciones que por lo general tienden a sobrestimar los resultados, en especial en cuanto al número de personas incluidas. De esto se deriva la necesidad de contar con indicadores que permitan conocer de manera verosímil sus impactos en la población que se trata de beneficiar y posibiliten establecer y evaluar metas de corto, mediano y largo plazo.

10. El INAES es el organismo del Estado Nacional encargado de legislar, controlar y promover la economía social con respecto a Cooperativas y Mutuales.

Cuadro 1
Asistencia del INAES a la actividad cooperativa 2009-2013

Años	2009	2010	2011	2012	2013
Metas					
Nuevas cooperativas creadas	1.200	1.400	1.740	1.600	3.900
Control de cooperativas	9.208	8.240	8.000	7.895	8.000
Créditos asignados del PRIST (millones de pesos*)	-	1.500	3.404	4.132	3.469

Fuente: Leyes de Presupuesto 2009-2013

*En pesos constantes (deflactados por el Índice de precios al consumidor, 2010=100)

No existen datos uniformes sobre el número de trabajadores en las cooperativas creadas. Hacia fines de 2012 se mencionaba un número de 202.178 cooperativistas (SIGEN 2013: 312-313) que efectuaban actividades de saneamiento, equipamiento e infraestructura urbana, proyectos productivos especiales y mejoramiento de barrios en once provincias. En cuanto al impacto de los empleos cooperativos promovidos por el PRIST, cabe señalar que aunque hayan tenido un efecto moderador del desempleo en coyunturas de crisis, sus eventuales beneficios deberían evaluarse en un horizonte de largo plazo. Las numerosas demandas que se han expresado reclamando modificaciones sustanciales para que el programa no quede reducido a “un mero plan social” permiten destacar la necesidad planteada por diferentes actores sociales y políticos respecto a la urgencia de jerarquizar al PRIST como un genuino programa de trabajo orientado a la realización de actividades productivas de alcance nacional, con remuneraciones acorde a las vigentes en los convenios colectivos de cada actividad y con garantía horaria, que asegure un ingreso mensual para sostener un grupo familiar y contemple la totalidad de los derechos sociales que le corresponden a todo trabajador.

Aunque se ha demostrado que las cooperativas y otras formas asociativas de la economía social pueden ser una herramienta eficaz para ayudar a reducir el desempleo, aumentar la cohesión social y construir capital social (Birchall; Hammond Ketilson, 2009; Sanchez Bajo; Roelants, 2011) estas

organizaciones sólo han contribuido a esos objetivos en la medida que los gobiernos implementaron medidas adecuadas y proporcionaron un apoyo eficaz al sector. En sí mismas, las políticas de estímulo y promoción al cooperativismo no constituyen más que una parte de las opciones de política de inclusión social y no siempre garantizan un sendero de inserción para los sectores relegados.

4. Conclusión

A la luz de las transformaciones ocurridas desde fines de los años 90 en el campo del cooperativismo de trabajo, el proceso de la recuperación de empresas en la coyuntura de crisis del año 2000 puede interpretarse a la luz del “principio de la protección social” (Polanyi, 2007: 212) cuya representación se afirma frente a los intentos de reorganizar la vida social subordinando a las leyes del mercado la sustancia misma de la sociedad. Al respecto se debe señalar que en la amplia trama de acciones sociales que sustenta el movimiento protector se constituye un lazo social y una normatividad que proviene de la interrelación entre el mercado, el Estado y la sociedad civil y cristaliza en acciones del Estado.

Para ilustrar dichas acciones se pueden mencionar los procesos de expropiación de empresas que han frenado los desalojos dispuestos en los expedientes donde se tramitaban las quiebras, la modificación de la ley de quiebras incorporando la consideración de las acreencias laborales para la compra de la quiebra y la facultad de los trabajadores para constituir un comité en el proceso concursal para que sea informado del estado de la convocatoria, y el proceso de convencionalización que trasciende a los trabajadores, habilitando a diversas instituciones del Estado, en particular el nacional, para que promuevan el desarrollo de estas iniciativas.

En esa perspectiva, se debe subrayar el rol de las cooperativas como espacios cruciales y privilegiados que permiten conciliar el aporte de los trabajadores a la organización con los beneficios que provienen de la acción colectiva. Se destaca además la potencialidad de las cooperativas como espacios organizacionales en que confluyen tradiciones y trayectorias sociales y políticas que han posibilitado preservar las fuentes de trabajo, ejercer el derecho al trabajo y la capacidad de gestionar de manera colaborativa una empresa involucrándose en ella.

En cuanto al escenario del cooperativismo de trabajo constituido a partir de los planes gubernamentales desde 2003, se debe señalar el conflicto

entre diversas prácticas que no siempre traducen la lógica de acción cooperativa ni expresan intenciones estratégicas capaces de proyectar el sentido y la legitimidad propios de este tipo de organización. Por ese motivo persisten numerosos interrogantes, en especial sobre el riesgo que conlleva la pérdida de autonomía en los procesos de decisión y los eventuales cambios en los planes e iniciativas del gobierno que las promueve.

Por ello resulta pertinente considerar que toda estrategia interesada en propiciar la inclusión con autonomía requiere consolidar una fórmula de integración voluntaria que favorezca la deliberación democrática entre sujetos iguales, que manifieste la dimensión colectiva de las acciones y los valores de la interacción. En esta dirección se advierte el riesgo de constituir cooperativas que, en lo esencial, quedan reducidas a trayectorias individuales de adaptación progresiva a roles sociales funcionales, definidos por las lógicas del sistema que se intenta transformar o a la particularidad de un empleo público.

Para concluir, cabe señalar la importancia de las acciones e intervenciones del gobierno que pueden derivarse de un proceso de acompañamiento orientado al fortalecimiento de estas experiencias y de un diálogo social que posibilite al sector cooperativo jugar un rol complementario en apoyo de las estrategias interesadas en luchar contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Sin dejar de destacar las responsabilidades del Estado, las acciones derivadas del diálogo permitirían a las cooperativas reconocer la especificidad del campo de la economía social al que pertenecen, preservando al mismo tiempo sus derechos y construyendo con otros actores el trabajo decente como un bien común.

Bibliografía

Ansoff H.I., 1965, *Strategy Management*,

Abellí J., 2009, *Empresas Recuperadas*, en *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas Autogestionadas*. Instituto de investigaciones Gino Germani, 1er Semestre.

Altimir O., Beccaria L., 1999, *El Mercado de Trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*, Serie Reformas Económicas No 28, Santiago de Chile, CEPAL.

Birchall J., Hammond Ketilson L., 2009, *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*, Geneve, International Labour Organization

Chomer H., 2011, Ley de concursos y quiebras 24.522 y sus modificaciones incluidas las introducidas por la ley 26.684, Buenos Aires, *La Ley*.

Damill M., Frenkel, R., Maurizio R., 2003, Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No 135, Santiago de Chile, CEPAL, 1999.

Del Río J., 1953 *Las cooperativas de trabajo* 2ª edic. Buenos Aires, Librería Jurídica Valerio Abeledo.

DiMaggio, P. J., Powell W.W., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collectivity Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*.

Fajn G. (Comp.), 2003, *Fábricas y empresas recuperadas: protesta social, autogestión y rupturas en la subjetividad*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2003, Encuesta permanente de hogares. Lucita E., 2009, Empresas bajo gestión obrera: la crisis como desafío, en *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas Auto gestionadas*, Instituto de investigaciones Gino Germani, 2º Semestre

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005, 2007, 2012, Guía de productos y servicios de las empresas recuperadas y auto gestionadas por sus trabajadores, Buenos Aires

Partenio F., Allegrone V. G., Fernández Álvarez M. I., 2004, Las recuperaciones de fábricas: apuntes para una reflexión a la luz de las experiencias de ocupación en la historia argentina, en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 28, p. 29-50.

Polanyi K., 2007, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Presupuesto General de la Administración Nacional. Ejercicios Fiscales 2009-2013. Argentina, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Oficina Nacional de Presupuesto

Palomino H., (dir.) 2010, *La nueva dinámica de las relaciones laborales en la Argentina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

Quijoux M., 2011, *Néolibéralisme et autogestion. L'expérience argentine*, Editions de L'HEAL, coll. 'Travaux et mémoires.

Sanchez Bajo C., Roelants B., 2011, *El capital y la trampa de la deuda*, Buenos Aires, Ediciones Intercoop.

Sindicatura General de la Nación, 2013, Memoria detallada del estado de la Nación 2012.

Rebón J., 2004, *Desobedeciendo al desempleo. La experiencia de las empresas recuperadas*, Buenos Aires, Picaso, La Rosa Blindada.

Ruggeri A., 2011, Reflexiones sobre la autogestión en las empresas recuperadas argentinas, en *Estudios*, N° 1.

Vieta M, Ruggeri A., 2009, Worker-recovered enterprises as workers' cooperatives: the conjunctures, challenges, and innovations of self-management in Argentina and Latin America, en Reed D, McMurtry J.J., (eds) *Co-operatives in a global economy: the challenges of co-operation across borders*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge

Vuotto M., 2011, El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Lima, OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. (Serie Documento de Trabajo, 217).

II. TÓPICOS ESPECIALES:
ACTUALIZACIONES NORMATIVAS,
ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES EN EL
MARCO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN

Los acuerdos intersolidarios

Alberto José García Müller¹

Resumen

El presente trabajo relaciona el régimen de los convenios que pueden celebrar las empresas solidarias (cooperativas, mutuales y otras entidades de naturaleza semejante) entre sí para el uso de los servicios o prestaciones que las mismas tengan instalados, por parte de los miembros de otras empresas solidarias, siendo considerados como actos intersolidarios con iguales efectos que los actos realizados con sus propios miembros. Se descompone en dos partes: una primera sobre los acuerdos intersolidarios y una segunda sobre los actos intersolidarios realizados por efecto de dichos acuerdos.

Palabras clave: acto, acuerdo, intersolidario, cooperativo, mutual.

1. Doctor en Derecho. Profesor emérito de la Universidad de los Andes – Mérida – Venezuela. Email: agamuller@gmail.com

Introducción

No todas las empresas solidarias tienen la capacidad económica o administrativa para el montaje de la infraestructura necesaria para asumir por sí mismas todos los servicios o prestaciones que sus miembros requieren. Tampoco tiene sentido que una empresa solidaria monte desde cero un nuevo servicio, si existe otra empresa solidaria que ya lo tenga en pleno funcionamiento y tenga la capacidad instalada para prestar servicios a una mayor base poblacional que su propia membresía.

Para superar esta situación se recurre a la figura de convenios mediante los cuales las entidades pueden intercambiar servicios, a fin de volcar el mayor esfuerzo de cada una de ellas en el mantenimiento, ampliación y mejoramiento de los que ya tiene organizados, completando la atención de sus miembros con otros miembros que obtienen de otras entidades de naturaleza similar (Inaes, 1985).

Se trata de lo que Moirano (2008) llama “convenios de reciprocidad”, que puede celebrar una empresa solidaria con otras empresas solidarias o personas jurídicas que no persigan fines de lucro, mediante las cuales los miembros de una entidad que carece de determinado servicio pueden acceder a otra que sí lo presta, en igualdad de condiciones que sus propios miembros.

1. Los acuerdos intersolidarios

Los acuerdos intersolidarios son una fórmula de intercooperación sin vinculación patrimonial, idónea para abordar proyectos de colaboración entre empresas solidarias, para compartir los servicios que una empresa presta a sus miembros, ampliando su base social con los miembros de otras empresas que no disponen de dicho servicio, logrando una mayor optimización de las inversiones realizadas en una empresa y, especialmente, para ampliar una actividad empresarial a otros puntos de producción sin necesidad de crear nuevas empresas en localidades cercanas (Ucamin, 2009).

Este tipo de acuerdos permite ampliar la capacidad operacional de la empresa solidaria para actuar económicamente con quienes no son sus miembros, sin infringir la legalidad.

Concepto

Los acuerdos intersolidarios son convenios o contratos en virtud de los cuales una empresa solidaria (cooperativa, mutual u otra de naturaleza no lucrativa) llamada *otorgante*, se compromete a suministrar a los miembros de otra empresa solidaria, denominada *tomadora*, determinados bienes y servicios que tiene instalados y que presta a sus propios miembros.

Nagore (2000) señala que por virtud del acuerdo una cooperativa y sus miembros podrán realizar operaciones de suministro, entrega de productos o servicios en otra cooperativa firmante del acuerdo considerándose tales hechos como operaciones cooperativizadas con los propios miembros. Esta actuación es considerada como operación solidaria (cooperativizada o mutualizada) con miembros y no con terceros (Alonso, 2000).

Como señala Paz (1996) se trata de una intercooperación de orientación descendente, en la medida en que pactan dos o más cooperativas, pero los destinatarios y receptores de los servicios pactados no son las entidades contratantes sino los miembros de alguna o algunas de ellas.

Base normativa

Aun cuando la casi totalidad de las leyes permite e incentiva fórmulas de asociación o colaboración entre las empresas que forman la economía social y solidaria, tan solo dos leyes nacionales contemplan en forma explícita los acuerdos intersolidarios.

La ley estatal de cooperativas de España (1996) dispone que:

“Las cooperativas podrán suscribir con otras acuerdos intercooperativos en orden al cumplimiento de sus objetos sociales. En virtud de los mismos, la cooperativa y sus socios podrán realizar operaciones de suministro, entregas de productos o servicios en la otra cooperativa firmante del acuerdo, teniendo tales hechos la misma consideración que las operaciones cooperativizadas con los propios socios. Los resultados de estas operaciones se imputarán en su totalidad al fondo de reserva obligatorio de la cooperativa”.

Y la Ley de Mutuales de Paraguay (2008) establece que: *las mutuales podrán asociarse entre sí para intercambiar servicios.*

Procedencia

Se discute en doctrina si para la realización de estos convenios es necesario tener una base legal expresa, o que ello deviene en forma natural del principio de integración o de colaboración solidarias.

1. Para Embid y Alfonso (2013) el acuerdo intercooperativo solo es posible si una ley así lo admite, por cuanto las relaciones intersolidarias no pueden alterar las normas imperativas sobre las operaciones con miembros y terceros. A ello se le podría objetar que no se trata de operaciones con terceros y que, si fuese admitido que son operaciones con terceros, no se vulneraría la ley si se respetan los límites establecidos (en porcentaje de operaciones) para las operaciones con terceros.

2. La posición predominante es la que sostiene que en virtud de la amplitud con que la mayor parte de las legislaciones se refieren a la colaboración entre cooperativas (integración) permitiéndoles asociarse o realizar operaciones entre sí para el cumplimiento de su objeto, las empresas solidarias pueden entablar entre ellas cualquier tipo de relación que tengan por conveniente, incluidas lógicamente los convenios intersolidario, además que por el principio de la autonomía de la voluntad si la ley no lo prohíbe en forma expresa, las empresas pueden realizar cuantas actividades u operaciones requieran, siempre que no alteren su objeto y que con las mismas se beneficie a sus miembros.

Principios

Los acuerdos intersolidarios se rigen por los siguientes principios :

1. *La subsidiariedad*, mediante la transferencia o delegación de la prestación de un determinado servicio, o actuación concreta a otra empresa o estructura empresarial solidaria y que por sus características de complejidad o novedad no puede prestar con éxito (Palomo, 1997).

2. *Libertad contractual*: será la voluntad de las empresas solidarias implicadas la que establezca el contenido del acuerdo: vigencia; ámbito el mismo; consecuencias del incumplimiento; contraprestaciones; destino de los resultados obtenidos; prohibición de acuerdos lesivos a la competencia, etc.

3. *La solidaridad*, que se manifiesta en la igualdad prestación de los servicios a los miembros de la otra empresa contratante y bajo idénticas condiciones que las ofrecidas a sus propios miembros. Sin embargo, la ampliación de los servicios o prestaciones a los miembros de la empresa tomadora no pueden ir en detrimento de los prestados a los miembros de la empresa dadora.

4. *La concentración empresarial* no tiene una finalidad lucrativa, lo que se manifiesta en el destino dado a los excedentes generados en dichas operaciones: a reservas colectivas e irrepartibles, o para el mejor cumplimiento de la finalidad social.

5. *Respeto a los principios* que se encuentran por encima de los intereses y voluntades particulares, y finalidad de promover, coordinar y desarrollar fines económicos comunes, y el cumplimiento del objeto social.

Componentes

Los acuerdos intersolidarios pueden ser unilaterales cuando sólo los miembros de una empresa van a ser los suministradores; o recíprocos, cuando se cruzan las relaciones y los servicios entre cada empresa y los miembros de la otra (Paz, 1996) de forma que las empresas participantes tienen la doble posición de suministradora y receptora (Sánchez-Pachón, 2011).

Por otra parte, los suministros o entregas se pueden realizar tanto entre la empresa firmante del acuerdo como por sus miembros y, de la misma manera, el receptor de los mismos pueda ser tanto la empresa como sus miembros.

También, los acuerdos intersolidarios pueden ser intra sector o extra sectoriales.

1. *Los acuerdos intra-sectoriales* son aquellos que se dan sólo entre empresas del sector solidario, pudiendo darse para todas las empresas sectoriales (entre cooperativas y mutuales o asociaciones no lucrativas) o sub-sectorial (sólo entre cooperativas, por ejemplo).

Puede tratarse de convenios entre empresas del mismo nivel estructural (de primer grado) o pactos de intercooperación entre entidades de primer grado y otras de segundo o ulterior grado (Paz, 1996).

2. *Los acuerdos extra-sectoriales* son aquellos convenios por entidades solidarias con entidades no solidarias (extra-sector) con lo cual para algunos se cercena arbitrariamente posibilidades de desarrollo al sector social, con una discriminación negativa respecto de otros sectores nacionales. La opinión prevaleciente es que no es posible establecer convenios solidarios con entidades lucrativas por cuanto se extendería a las mismas los beneficios del sector solidario y, significaría una pérdida de la identidad solidaria.

Caracteres (Sánchez-Pachón, 2011)

1. La empresa y sus miembros pueden realizar operaciones recíprocas de suministro, entregas de productos o servicios en la otra empresa solidaria firmante del acuerdo. De esta manera se logran los mejores resultados en el aprovechamiento de la interrelación con acciones que posibilitan estrechar vínculos, intercambiar experiencias y unificar procedimientos.

2. En la empresa que es administradora del servicio las otras empresas pueden tener representantes en la dirección, los cuales toman decisiones de carácter obligatorio para todos y remiten los recursos generados a la central. También existen empresas adherentes que no participan en la administración sino que prestan un servicio y reciben por esto una comisión (Colacot-Utal, 1995).

3. Tienen carácter solidario (cooperativo o mutual) las operaciones que resulten de esos acuerdos y los resultados son de carácter cooperativo, por lo que no deberían ir exclusivamente a la reserva, aunque, sin embargo, en muchos casos los resultados obtenidos en estas operaciones se destinan a la misma.

4. Los miembros de las empresas pueden participar directamente en las operaciones de las otras, por lo que las operaciones no estarían sujetas a los límites legales a esa actividad.

5. Las operaciones con los otros miembros se puede hacer sin más restricciones que las que puedan derivarse de la singularidad o complejidad de las operaciones cooperativizadas, o de las establecidas por el estatuto o la ley, si fuese el caso.

Tipos de acuerdos intersolidarios

Entre los muchos acuerdos intersolidarios que se pueden convenir, destacamos los más frecuentes:

1. Acuerdos intersolidarios agrarios

Pueden darse los acuerdos inter-cooperativos, esto es, convenios suscritos con otras cooperativas agrarias para que tanto las cooperativas como los miembros realicen operaciones de suministro o entrega de productos o servicios en la otra cooperativa vinculada por el acuerdo.

La principal consecuencia de estos acuerdos es que las operaciones efectuadas en su marco tendrán la misma consideración de operaciones cooperativizadas efectuadas por la cooperativa con sus propios miembros (Botana, 1999) que son consideradas como operaciones internas.

2. Acuerdos intersolidarios financieros

Se celebran convenios entre empresas solidarias con el objetivo de que los miembros de otras entidades del sector solidario puedan efectuar operaciones pasivas y activas con la entidad financiera sin necesidad de afiliarse a la misma, para el manejo de los recursos financieros ordinarios de otras entidades solidarias y para efectuar inversiones y participaciones en cooperativas y otras empresas, fundamentalmente del sector.

3. Convenios intermutuales

Las mutuales pueden celebrar convenios entre sí y con otras entidades solidarias para la prestación recíproca de servicios logrando los mejores resultados en el aprovechamiento de la inter-relación entre las mutuales. Estos convenios permiten intercambiar, complementar o ampliar servicios entre mutuales.

En virtud de tales convenios los miembros de las mutuales podrán gozar de los servicios que las otras brindan sin necesidad de tener que incorporarse a ellas. En el caso, una mutual da el servicio, por ejemplo, de asistencia médica, y las demás mutuales son usuarios del servicio, manteniendo cada una su independencia jurídica y económica. Sin embargo, debe tenerse presente que no sería aceptable el caso extremo de que una mutual prestara todos sus servicios a través de convenios con otras (Colacot-Utal, 1988).

Como señala Cracogna (1992) de esta manera las mutuales pueden potenciar su desarrollo y tejer relaciones de cooperación y complementación que redunden en su beneficio y el de sus respectivos miembros.

4. En empresas de trabajo asociado

En virtud del acuerdo intersolidario, los asociados-trabajadores de las empresas de trabajo asociado podrían desarrollar su prestación personal de trabajo bien sea en la propia empresa de trabajo asociado de la que son miembros, o en otra empresa solidaria con la cual se haya suscrito un acuerdo intersolidario (Aizega y Valiñani, 2003).

Aspectos formales

Los convenios intersolidarios son acuerdos contractuales donde se establecen expresamente los servicios objeto de los mismos y las obligaciones recíprocas que asumen las partes.

En los contratos celebrados para tal efecto se fijan las condiciones y requisitos para el uso de los servicios y los mecanismos administrativos y de control que se consideran necesarios.

En relación a la contraprestación —obviamente económica— que ha de percibir la empresa otorgante o suministradora de los servicios a los miembros de la empresa tomadora, si nada establece la ley, habrá de estarse lo que se acuerde entre las partes, en base al principio de la libertad de pactos y autonomía de la voluntad que rige el derecho privado contractual (Paz, 1966).

Lo procedente es que la contraprestación por el uso de los servicios o prestaciones (cuotas de admisión y de mantenimiento, entre otras) de los miembros de la empresa tomadora sean las mismas condiciones que las de los miembros de la empresa otorgante.

Los acuerdos son generalmente resueltos por los órganos directivos de las empresas participantes, previas las negociaciones del caso y son firmados por las autoridades (presidente y secretario) de cada una. Posteriormente, deben ser sometidos a consideración de la primera asamblea que celebre cada una de las empresas solidarias participantes.

En caso de no aprobarse, los convenios quedarán sin efecto, debiendo resolverse las operaciones en curso, razón por la cual Farrés (1996) recomienda que sean suscriptos “*ad referendum*” de la asamblea, o bien que ésta los apruebe antes de ser firmados.

El vínculo entre las empresas es limitado, accidental y transitorio. El convenio no es un sujeto de derecho y carece de denominación social; no está sometido a requisitos de forma, ni se inscribe en registros. Su prueba se rige por las normas de prueba de los contratos (Farrés, 1996).

El convenio tiene la vigencia establecida en el mismo, a cuyo vencimiento –de no haber sido denunciado de manera expresa con la anticipación prevista en el mismo– continúa en vigencia por el mismo plazo y en las mismas condiciones pactadas originalmente.

Salvo que la ley lo establezca expresamente, los convenios intersolidarios no requieren ser inscritos en el registro respectivo, aunque sería conveniente que fuesen legalizados o notariados, para efecto de la necesaria seguridad jurídica.

2. Actos intersolidarios

Para explicar qué es el acto intersolidario es preciso recordar el concepto de acto cooperativo (o mutual) ya que se trata de un tipo específico del mismo.

Acto cooperativo

Se entiende por acto cooperativo el realizado entre una cooperativa y asociados (o socios) en relación con el servicio o con la actividad propia del objeto social de ella, y que se objetiva en la prestación material que la empresa le hace. Así, son cooperativos aquellos actos que efectúan las cooperativas con sus miembros, relacionados directamente con su objeto; por ejemplo, la recepción que hace la cooperativa agraria de los productos de la cosecha de sus miembros para comercializarlos en forma conjunta (García-Müller, 2009).

De igual forma, el acto mutual es aquel que realiza el asociado con su mutual para la obtención de las prestaciones mutuales que ésta tiene establecidos.

De manera que aquellos actos que pueda realizar el miembro de una cooperativa o mutual y que no tengan relación directa con el objeto social, o que no encajen en la consecución de los objetivos sociales no serían actos cooperativos o mutuales, como sería el caso de un miembro que adquiere un vehículo que era utilizado por la directiva de su mutual, o un abogado que presta servicios profesionales a la cooperativa de consumo de la que es miembro (Lopez-Becho, 2002).

Actos inter-solidarios

El acto intersolidario es aquel que realiza el miembro de una cooperativa, mutual o entidad de similar naturaleza con otra u otras empresas solidaria, cuando usa o utiliza los servicios o recibe las prestaciones que ésta o éstas tuviesen en funcionamiento, en goce de un acuerdo entre estas empresas (acuerdo inter-cooperativo o inter-mutual) para el uso compartido de servicios por parte de sus miembros, de manera que no sea necesario replicarlos en cada una de ellas. Tal sería el caso de las prestaciones de salud que un miembro de una cooperativa de consumo obtiene de una mutual o de una cooperativa multiactiva que tenga este servicio, en ejecución de un acuerdo inter-solidario.

El acto intersolidario se sujeta a las siguientes condiciones:

1. La utilización del servicio por los miembros de la empresa solidaria contratante se regula por las normas estatutarias y reglamentarias de la empresa otorgante, aceptando expresamente las condiciones que ésta dicte en el futuro para regular la prestación. En tal caso, la tomadora podría o no renovar el convenio a su vencimiento, o denunciarlo y poner cese de inmediato al mismo, todo según lo establezca el respectivo convenio.
2. Que con su realización no se desvirtúe el objeto y finalidad de cada empresa concertada. En caso de ser utilizados para dejar sin contenido los principios cooperativos que inspiran la estructura y el funcionamiento de las empresas solidarias, ni vulnerar la legislación imperativa, los mismos constituirían, más bien, supuestos de invalidez, que como tales pudiesen ser impugnados, y no constituirían supuestos de fraude a la ley (Sánchez-Pacón, 2011).
3. No son los actos externos o instrumentales de la empresa los que pueden ser objeto del acuerdo intersolidario, sino, por el contrario, solo los actos estricta o propiamente solidarios (cooperativos o mutuales) o lo que la doctrina española denomina actividad cooperativizada.

Se puede incluir la cláusula por la cual la prestación del servicio pueda sufrir variaciones y, o ser levantado en forma unilateral por la otorgante o ser denunciado por la tomadora, sin que de ello se deriven responsabilidades patrimoniales (Inaes, 2012).

Efectos del acto intersolidario

El acto intersolidario produce los siguientes efectos:

1. Se entiende por resultados cooperativos o solidarios los procedentes de acuerdos intersolidarios. Por tanto, debieran ser imputados a los miembros de la empresa tomadora que practican los actos intersolidarios, y no sólo al fondo de reserva de la empresa otorgante como si fuesen operaciones con terceros.
2. No se considerarán operaciones con terceros las resultantes de los acuerdos intersolidarios, por lo que no cabría aplicar los límites establecidos a las operaciones con terceros (determinado porcentaje de operaciones).
3. La participación de los miembros en las operaciones de la empresa solidaria puede hacerse efectiva mediante su participación directa en la actividad de la propia empresa, o bien en otras empresas con las que la misma coopere, siempre que se hayan suscrito acuerdos intersolidarios (Aizega y Valiñani, 2003).
4. Son alcanzados por los beneficios tributarios o de otra índole que las legislaciones conceden a los actos cooperativos o mutuales, por ser un tipo o variante de los mismos.

Bibliografía

Aizega, J.M. y Valiñani, E. (2003). Las cooperativas de segundo grado, grupo cooperativo y otras formas de colaboración económica, *Revesco, Revista de Estudios Cooperativos*, 79, Madrid, Aecoop

Alonso, E. (2000). Algunos comentarios sobre la nueva ley 27/99 de cooperativas, *Anuario de Estudios Cooperativos 1999*, Bilbao, Universidad de Deusto

Colacot-Utal, (1988). *Crisis de la Salud y el Rol de los Sistemas Mutualistas en América Latina*, Bogotá, Colacot

Cracogna, D. (1992). *Mutuales. Comentario de las leyes 20.331 y 19.331*, Buenos Aires, Intercoop

Embid Irujo y Alfonso, R. (2013). Instrumentos para la intercooperación económica. Formas no personificadas de integración: grupos cooperativos, *Tratado de Derecho de Cooperativas, Tomo II*, Valencia, Tirant lo Blanch

Farrés, J. y Farrés, P. (1996). *Mutuales. Ley 20.321*, Mendoza, Ediciones Jurídicas Cuyo

García-Müller, A. (2009). *Instituciones de Derecho Cooperativo, Mutual y Solidario*, Tomos I, Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia

Inaes (1985). Manual de Mutuales, *Biblioteca básica del mutualismo*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Inaes (2012). *Modelo de convenio de reciprocidad mutua*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Moirano, A. (2008). *Manual de Mutuales*, 2ª Edición, Buenos Aires, Lajuane

Paz Canalejo, N. (1966). Aspectos jurídicos de la intercooperación de la salud, *Revesco, Revista de Estudios Cooperativos*, No. 62, Madrid, Aecoop

Palomo, R. (1997). Los Grupos Financieros Cooperativos, *Grupos Cooperativos y Cooperación Financiera*, Valencia, Ciriéc-España

Sánchez-Pachón, L. (2011). Los acuerdos intercooperativos. Un instrumento jurídico para la colaboración en momentos de crisis económica, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, No. 22, Valencia, Ciriéc

Ucamin (2009). *Manual de Procedimientos de Integración e Intercooperación de las cooperativas agrarias*, Toledo, Unión de las Cooperativas Agrarias de Castilla-La Mancha.

El trato de la Norma Internacional de Contabilidad 32 en las cooperativas y asociaciones solidaristas en Costa Rica

*Dr. Federico Li Bonilla (PhD.)
Mag. Milton Ureña Quirós
Universidad Estatal a Distancia.
Costa Rica*

Resumen

Al menos en Costa Rica en los últimos años se ha venido sometiendo las cooperativas de ahorro y crédito, así como a las asociaciones solidaristas a controles financieros tales como se aplican a las entidades con fines de lucro de la banca costarricense, tanto estatal como privada. Sin respetar el fin de estas últimas que el bienestar del ser humano y no la acumulación de riquezas.

Y entre los controles y normas financieras que se ha sometido a las cooperativas y asociaciones solidaristas están las normas de Basilea y las Normas Internacionales de Interpretación Financiera (NIIF's) y las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC's).

Sin lugar a duda las empresas de la economía social su fin es el bienestar de las personas, en tanto los aportes de capital es la unión de pequeños o micros aportes solidarios que cientos de asociados aportan para autofinanciarse y como lo dice los principios y filosofía, ninguna persona de una cooperativa o asociación solidarista puede usufructuar de otro asociado, por lo que se pagan excedentes según las transacciones realizada con su asociación cooperativa o solidarista. En ningún momento las personas que se afilian y realizan sus aportes como capital social individual, lo realizan como un inversor de capital de riesgo.

El aporte de capital tanto en las cooperativas como en las asociaciones solidaristas, es un aporte de solidaridad, en donde no prima la especulación del riesgo; más lo que prima es el acto solemne de dar lo poco o único que se tiene como aporte a su organización con el afán y fin de poder mejorar su bienestar social.

La problemática de la aplicación de la NIC 32, en las organizaciones sin fines de lucro, que por antonomasia el capital de estas se registra como aportes de capital, dejaría a todas las organizaciones financieras o no, con insuficiencia financiera, lo que les llevaría a la quiebra técnica de inmediato. En Costa Rica, el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, dictó una directriz en la cual se refiere como se debe de dar el tratamiento e interpretación a la NIC 32, se aplica de forma diferencial en las asociaciones cooperativas y solidaristas. Esto con el propósito de evitar que estas organizaciones puedan entrar en insuficiencia financiera.

Palabras claves

Normales internacionales de información financiera, normas internacionales de contabilidad, capital de riesgo, aportes de capital, cooperativismo y solidarismo.

Abstrac

At least in Costa Rica in recent years has been subjecting credit unions and solidarity associations such as financial controls to apply to for-profit entities in both state and private Costa Rican banks. Without respect to the latter that the welfare of human beings and not the accumulation of wealth.

And between controls and financial regulations has gone through cooperatives and solidarity associations are the Basel standards and International Financial Interpretation (IFRS's) and International Accounting Standards (IAS).

Undoubtedly companies in the social economy whose end is the welfare of the people, while capital contributions is the union of small or micro solidarity contributions that hundreds of partners contribute to finance

themselves and as stated the principles and philosophy, any person of a cooperative or solidarity organization can usufruct of another associate, so surpluses are paid according to the transactions conducted with the cooperative or solidarity organization. In no time the people who join and make their contributions as individual social capital, is done as a venture capital investor.

The capital contribution both cooperatives and solidarity associations, is a contribution of solidarity, where no risk premium speculation; over what prevails is the solemn act of giving as little or all you have as a contribution to your organization with the desire and power to improve their welfare.

The issue of the application of IAS 32, the nonprofit organizations that quintessential capital of these is recorded as capital contributions would cease all financial organizations or not, financial failure, which lead them to technical bankruptcy immediately.

In Costa Rica, the Institute of Chartered Accountants of Costa Rica, dictate a guideline in which he refers to as it should be given the treatment and interpretation of IAS 32 is applied in a difference in cooperatives and solidarity associations. This in order to prevent these organizations can enter into financial failure.

Keywords

International financial reporting standards, international accounting standards, venture capital, capital contributions, cooperatives and Solidarisms.

Introducción

Desde ya hace mucho tiempo, se ha venido sometiendo y midiendo a las cooperativas de ahorro y crédito así como a las asociaciones solidaristas, a estrictas normas bancarias, sin tomar en cuenta que el fin de estas organizaciones bancarias difiere muchísimo de las empresas de carácter social como cooperativas y asociaciones solidaristas. En el cual estas su fin es el bien común y bienestar de sus asociados y entorno.

Lo que no comprende las organizaciones capitalistas, que cuando se conforma una cooperativa o asociación solidarista, se hace por convicción humana de solidaridad para con el resto de sus coasociados y por ende copropietarios. Por lo cual su permanencia está muy fidelizada por conveniencia solidaria y social. En tanto que los aportes que se realizan como capital social, se hace con el convencimiento de que es para beneficio grupal y propio, en donde la unión hace la fuerza, y es un frentes a la globalización capitalista de la concentración de capitales y precursor de las grandes desigualdades de riqueza. El convencimiento de esto hace que el retiro sea muy bajo, y muchas veces es por fallecimiento. Además las leyes cooperativas y solidarista, prevén la descapitalización de estas entidades, por lo que su registro, difiere lo que dice la NIC 32.

La NIC 32, considera que los aportes patrimoniales a cooperativas de ahorro y crédito (y por extensión, asociaciones solidaristas), no cumplen con la condición de ser permanentes, ya que los asociados tienen la opción en cualquier momento, de retirarse de la cooperativa o de la asociación (libre afiliación y desafiliación), con lo cual, la característica de los aportes es más bien, la de ser pasivos financieros.

No obstante, si se interpreta de esta forma la NIC 32, al reclasificar los aportes patrimoniales de las cooperativas y asociaciones Solidaristas como pasivos financieros, estas organizaciones entrarían inmediatamente en problemas de suficiencia patrimonial, ya que prácticamente no tendrían patrimonio, sino solo pasivo.

Lo anterior es una visión bastante cerrada de la interpretación de la NIC 32 , de frente a la filosofía que subyace en la creación y operación de las cooperativas de ahorro y crédito y de las asociaciones solidaristas, pues la realidad es que , en el tiempo, los aportes permanecen en las organizaciones y los retiros se dan en cantidades irrelevantes durante los períodos fiscales, como una condición de que hay asociados que se retiran (por pensión en el caso de las asociaciones solidaristas y por cuestiones personales en las cooperativas de ahorro y crédito), sin que esa situación, ponga en peligro la existencia misma de la organización.

Otro elemento a considerar es que la ley obliga a ambas organizaciones, a mantener en instrumentos de inversión a la vista, el 15% de los aportes de los asociados, (reserva legal), como una forma sana de asegurar la solvencia de las mismas, a hacerle frente a posibles retiros de asociados en cada período fiscal.

Otro elemento a considerar, es que las NICS y las NIIFs, fueron diseñadas para su uso obligatorio por parte de empresas que cotizan en bolsa (así definido el IASB y el IFAC). En el caso de Costa Rica, esa premisa no se cumple en ninguna de las dos clases de organizaciones.

La interpretación de la NIC 32, que se registre el patrimonio como activo y no pasivo en Costa Rica, está dándole respaldo a empresas solidarias, en donde la 33% de la PEA nacional de Costa Rica son copropietarios de una cooperativa y otro tanto de asociaciones solidaristas, esta interpretación ha hecho que el poder económico financiero del país se haya democratizado.

Metodología

Esta investigación es secundaria, o sea se realizó una revisión bibliográfica en Costa Rica desde el año de 1999 al año 2014, sobre lo acontecido en este país en la aplicación de las NIIF's, NIA's y NIC's. Además es descriptiva y transversal, de perspectiva cualitativa.

Discusión sobre la aplicación e interpretación de la NIC 32.

La Junta Directiva del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, en sesión ordinaria 18-99, del 21 de setiembre de 1.999, en su acuerdo número 5.1.1, resolvió adoptar de pleno y parcialmente, las normas internacionales de contabilidad y las normas internacionales de información financiera.

Entre el grupo de normas internacionales de contabilidad adoptadas de pleno, se encuentra la NIC 32 “Instrumentos Financieros: Presentación e Información a Revelar (A partir de la vigencia de la NIIF 7, en enero del 2007, se denominará Instrumentos Financieros: Presentación).

En sesión ordinaria 27-2001 del 27 de agosto del 2001, de esa misma Junta Directiva, dicho órgano colegiado adoptó en forma total las Normas

Internacionales de Contabilidad, conocidas en ese momento, como normas internacionales de información financiera (NIIF's).

La afectación de esta norma cubre tanto a las asociaciones solidaristas, así como el sector cooperativo de ahorro y crédito, que en Costa Rica, muestra una gran variabilidad con respecto al tamaño de las cooperativas que lo conforman.

Existen cooperativas abiertas (entiéndase estas en las que se pueden asociar cualquier persona), que manejan gran cantidad de recursos, de un número considerable de asociados (v.g. COOPENAE, R.L.; COOPEALIANZA, R.L., COOPESERVIDORES, R.L.; COOPEBANPO R.L.; COOCIQUE R.L.).

Además de otro grupo de cooperativas de ahorro y crédito, de capital abierto, que manejan recursos en menor escala. Complementándose este sector cooperativo de ahorro y crédito con las cooperativas cerradas, que operan en empresas e instituciones del país y que por lo general, manejan recursos en volúmenes bajos o intermedios.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito del primer grupo, su quehacer es supervisado por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), con iguales reglas que se han establecido para supervisar a la banca (estatal y privada), lo cual ha sido considerado como inadecuado y perjudicial para las cooperativas, ya que su filosofía busca el bienestar para sus afiliados y familias, mientras que la filosofía de la banca, es el lucro puro y simple, a favor de sus accionistas (dueños) en el caso de la banca privada y para el estado, en el caso de los bancos estatales.

En el pasado, se han hecho intentos porque la SUGEF establezca una normativa prudencial distinta para las cooperativas de ahorro y crédito (supervisión diferenciada), vista su naturaleza por ser entes de la economía social, dónde el capital está distribuido entre miles de pequeños ahorristas, intentos que no han fructificado (actualmente, se encuentra en la corriente legislativa de Costa Rica, un proyecto de ley para modificar la ley de cooperativas, que entre otras cosas, establece la necesidad de una supervisión diferenciada para las cooperativas de ahorro y crédito, atendiendo su especialidad naturaleza de entes de la economía social).

Con relación a la adopción plena por parte del Colegio de Contadores Públicos de C.R., de las normas internacionales de información financiera, entre las que se encuentra la NIC 32, se generó un temor en el sector supervisado de las cooperativas de ahorro y crédito, así como en las Asociaciones Solidaristas (grupo de empresas que operan dentro de las organizaciones, sustentadas en la ley N° 6970 específica, siendo que las asociaciones solidaristas se fondean con el ahorro de los trabajadores (5% de los salarios) y un aporte del patrono como adelanto del pago adelantado de la cesantía del trabajador, que en su mayoría, se constituye por un 5,33% de los mismos salarios, y que en conjunto. Siendo que el modelo solidarista costarricense manejen un capital social aproximado a los 3 mil millones de U.S. dólares, y que al igual que el sector cooperativo, se encuentran amparadas por la carta magna de C.R.). Siendo el parque cooperativo compuesto por 376 empresas cooperativas con 887 335 personas asociadas equivalentes al 33% de la población económicamente activa (PEA) del país y alrededor de 1800 empresas de asociaciones solidaristas con aproximadamente 700 000 trabajadores propietarios, aproximadamente el 26% de la PEA.

Ese temor se originó, en que la NIC 32 alguna forma, considera los aportes de los asociados a las cooperativas de ahorro y crédito y de las asociaciones solidaristas, como pasivo financiero y no como patrimonio, como siempre se ha considerado.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, que se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Entidades Financieras, la situación era más crítica, ya que de reclasificar los aportes patrimoniales como pasivos financieros, inmediatamente entraban en problemas de suficiencia patrimonial (8% de los activos ponderados por riesgo, según la normativa vigente en ese momento), lo que implicaba su intervención casi inmediata por parte del ente supervisor, y su quiebra inminente, por la estampida que se produciría entre sus socios ahorradores, por el temor de perder sus aportaciones.

Nuestra experiencia como dirigentes de cooperativas de ahorro y crédito (COOPEBANPO, R.L. y COOPEAMISTAD, R.L.), se llega a determinar que, aún en tiempos difíciles (restricción de crédito, v.g.), la salida de asociados, por renuncia, históricamente ha sido reducida.

También la ley cooperativa N° 6756 de Costa Rica establece que en caso de renuncia de un (a) asociado (a), la devolución de sus aportes netos (restando obligaciones con la cooperativa), se hará después del cierre fiscal correspondiente, una vez que se establezcan los excedentes o pérdidas de la organización.

Lo anterior es una salvaguarda que establece la ley, para evitar renunciadas masivas que pongan en peligro la estabilidad financiera de la cooperativa.

La NIC 32, en su párrafo 18 (NIIF. A992, 2013), establece "...Será el fondo económico de un instrumento financiero, en vez de su forma legal, el que ha de guiar la clasificación del mismo en el estado de situación financiera de la entidad. El fondo y la forma legal suelen ser coherentes, aunque no siempre lo son. **Algunos instrumentos financieros tienen la forma legal de instrumentos de patrimonio pero, en el fondo, son pasivos** y otros pueden combinar características asociadas con instrumentos de patrimonio y otras asociadas con pasivos financieros..." (Subrayado no es del original).

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) y de las asociaciones solidaristas, las participaciones de sus asociados (as), se toman como parte del patrimonio de la organización, en razón de su permanencia en el tiempo, amén de las restricciones que existen para los retiros masivos de aportes, como que los fondos de los asociados (as) que renuncien, se devolverán una vez hecho el cierre económico de la organización y en el caso de las CACs, no es factible devolver más de un porcentaje al año de los fondos que constituyen su patrimonio (entre el 5% y el 10%).

Otro elemento importante a considerar, es que tanto las CACs como las asociaciones solidaristas, por disposiciones legales, deben mantener en títulos del Banco Central de CR., con alta liquidez, el 15% de los aportes de los asociados (as), incluyendo los pasivos que se tengan, por recepción de ahorros a la vista y a plazo.

A raíz de la crisis que se vislumbraba para las CACS y eventualmente para las asociaciones solidaristas, cuando la superintendencia de entidades financieras promovió la aplicación de las NIIFs en el sector financiero de C.R., y en específico respecto a lo indicado en el párrafo 18 de la NIC 32, la

Junta Directiva del Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica (ente que regula la profesión de la contaduría pública mediante la ley 1082), a solicitud del sector cooperativo de ahorro y crédito supervisado por la SUGEF, emitió la circular No. 12-2007 (acuerdo tomado en sesión Extraordinaria No. 006-2007, del 20 de abril del 2007, mediante acuerdo No. 283-2007, ratificado en sesión ordinaria No. 11 del 26 de abril del 2007), que entre otras cosas dice: ... Que compete al Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, en su carácter de órgano facultado para adoptar normativa contable de conformidad con su ley constitutiva, determinar la forma y procedimiento de exposición y presentación de los Estados Financieros, conforme con las Normas Internacionales de Información Financiera. Que la Junta Directiva, al aprobar la Circular 06-2005.... Reconoce en la disposición tercera de dicha circular que:”... Las Normas Internacionales de Información Financiera adoptadas podrían no coincidir con las leyes vigentes o normas dictadas, dentro del campo de su competencia por entes reguladores, como el Consejo Nacional de Supervisión Financiero (CONASSIF), integrado por la Superintendencia General de Entidades Financieras, la Superintendencia General de Valores o la Superintendencia de Pensiones....**POR TANDO DIPONE: (...) Qué las Asociaciones Cooperativas, Asociaciones Solidaristas, y otras de naturaleza similar a las que se les pueda aplicar esta normativa, podrán al tenor de sus respectivas legislaciones, exponer y presentar sus Estados Financieros incluyendo aportaciones sociales como Capital Social, dentro de su estructura patrimonial** (resaltado no es del original). Que las Asociaciones Cooperativas, Asociaciones Solidaristas, y otras de naturaleza similar deberán, revelar como notas a los Estados Financieros la política contable aplicable a las aportaciones sociales, así como el detalle de la conformación del patrimonio (...).”

En tanto desde una perspectiva de capital de riesgo este puede ser analizado desde muchas aristas, a saber se entiende como capital de riesgo según el diccionario económico como “...una fuente de financiación empresarial, que está dirigida principalmente a pequeñas y medianas empresas. Consiste en la aportación de capitales permanentes, por parte de una sociedad inversora especializada o no a una pequeña o mediana empresa...”.

Desde este punto de vista se debe de aplicar la NIC 32, pero no para las cooperativas y solidaristas, dado a que el aporte que se realiza por sus asociados es un acto solemne y solidario, un no una acción mercantilizada para obtener un lucro por parte de un inversor. Siendo que el asociado se solidariza con cientos de personas para el aporte de pequeños ahorros con el fin de que a un futuro a mediano plazo se le pueda mejorar su condición de bienestar social y no de lucro.

Siendo algo distintivo de la idiosincrasia del costarricense, que es egoísta por nacimiento pero solidario por conveniencia (Li, 2013), el colegio de contadores públicos decidió dar la interpretación de esta norma 32 con relación a las entidades de la economía social. Lo cual conlleva a que las organizaciones de economía social, no fuesen afectadas con ello no se debió de modificar ningún estatuto en las asociaciones cooperativas y las asociaciones solidaristas. Simple y llanamente la aplicación y adopción de la NIC 32, para Costa Rica es diferente y diferenciada.

Corolario

Tanto las CACs como las Asociaciones Solidaristas, se rigen por leyes que encajan dentro de lo que se denomina “economía social”. No existe interés de lucro en dichas organizaciones. Los aportes de sus asociados (as), se constituyen bajo la modalidad de ahorro solidario, el cual sirve para resolver situaciones inesperadas de los mismos, a través de préstamos en condiciones favorables.

También los recursos provenientes del ahorro, se toman en parte, para constituir la reserva de liquidez establecida por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) (15% del importe de los ahorros y los pasivos a favor de los y las asociadas), la cual se materializa mediante la compra de bonos emitidos por el BCCR.

Las NIIFs se establecieron para ser aplicadas por empresas que cotizan en bolsas de valores. Así definido por el IASB (ente emisor de las normas, a través del IFAC). Es sabido que las empresas cooperativas y solidaristas no se cotizan en la bolsa de valores.

Obviamente que tanto las cooperativas como las asociaciones solidaristas constituidas en Costa Rica, no cumplen con ese perfil, pues como se dijo líneas atrás, son entidades del sector de economía social, incorporadas en la carta magna costarricense.

Y es que de aplicarse la NIC 32, todas las cooperativas sean de ahorro y crédito o no, así como las asociaciones solidaristas entrarían en el campo de la quiebra técnica, dado a que su patrimonio se eliminaría, al reclasificársele todos los aportes al capital social como pasivo.

Conclusiones

La norma internacional de contabilidad 32, está diseñada para regular los capitales contables, siendo que los aportes al capital social que realizan los cooperativistas y los solidaristas, están exentos del fin de lucro. Más bien se convierte en un acto solemne y magnánimo de ayuda mutua entre personas; en el cual su fin es el mejorar el bienestar social del grupo y dar externalidades positivas a su entorno. Se da de hecho doctrinario, filosófico y de principios que el aporte es para generar ayuda y autoayuda, para obviar la especulación financiera del entorno económico.

Es así como el Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica, da su resolución publicada de la CIRCULAR No. 12-2007, en el diario oficial de la República de Costa Rica, La Gaceta. Se da la interpretación en el cual se excluyen de las organizaciones de la economía laboral de la aplicación de la NIC 32; siendo esto acatada por la SUGEF, CONASIF y el Ministerio de Hacienda. Es de esta forma que en estas organizaciones cooperativas y asociaciones solidaristas, no deben de modificar sus estatutos para el tratamiento del aporte de capital social a la cooperativa o asociación solidarista, dado a que los técnicos de hacienda y contables del país así lo determinaron. Siendo que en el país se da la comprensión y diferenciación de lo que es, un capital contable a un capital social por aporte de asociado en donde se rige un voto una persona y no por cantidad de aporte a capital contable, como se interpreta en la NIC 32.

Con ello en Costa Rica se crea una jurisprudencia en la aplicación de la NIC 32, en entidades financieras de la economía social.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2014). Ley 4179. Ley de Asociaciones Cooperativas. (22 de agosto, 1968). Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2014). Ley 6756. Ley de Asociaciones Cooperativas y de Creación del INFOCOOP (Instituto de Fomento Cooperativo) (30 de abril, 1982). Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2014). Ley 6970. Ley de asociaciones solidaristas (07 de noviembre, 1984). Costa Rica.

Diccionario económico, consultado el 10 de setiembre de 2014 en <http://www.expansion.com/diccionario-economico/capital-riesgo.html>

Instituto Mexicano de Contadores Públicos [IFRS Foundation]. (2013) Normas internacionales de información financiera. Parte A. Policromía Impresiones: México.

La Gaceta 87 (Diario Oficial de Costa Rica) CIRCULAR N° 12-2007 OTROS 6-2007 COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS DE COSTA RICA– Martes 8 de mayo del 2007. Recuperado de <https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=La+Gaceta+87+%E2%80%93+Martes+8+de+mayo+del+2007++OTROS+6-2007+>, el 10 de setiembre de 2014.

Li, F. (2013) El solidarismo en la Costa Rica del mañana (Ponencia). II Foro Solidarista. 18 de enero de 2013. San José, Costa Rica.

Li, F. (2013). El modelo cooperativo costarricense. EUNED: Costa Rica. Programa Estado de la Nación. (2012). IV Censo Nacional Cooperativo. – 1ª. ed. – San José, C.R.: Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.