

Políticas públicas de fomento a la economía social solidaria durante el sexenio 2018-2024

Public policies to promote the social solidarity economy during the 2018-2024 presidential term

Juan José Rojas Herrera

Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco, México

rojashjj@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9758-7463>

ISSN: 0185-4259; e-ISSN: 2007-9176

DOI: <https://dx.doi.org/10.28928/ri/982025/atc1d/jrhpolibub>

Resumen

El objetivo general del presente artículo consiste en describir los diferentes componentes en los que se plasmó la política pública de fomento a la economía social solidaria durante el sexenio presidencial 2018-2024, así como evaluar sus resultados concretos y discernir acerca de las causas que provocaron tales resultados. La motivación principal del estudio responde al interés por dilucidar las razones por las cuales un gobierno progresista y de izquierda no había incluido, dentro de su proyecto de transformación, a los actores de la economía social solidaria que en otros contextos internacionales han demostrado potencial para contribuir a la inclusión económica y social de sectores marginados de la sociedad, así como para promover una mejor distribución de la riqueza y una efectiva protección del medio ambiente. En el caso mexicano, esto no fue posible debido a la estrategia de cambio, predominantemente estatista y neodesarrollista, implementada por el equipo de gobierno en turno.

Palabras clave: Estado, cooperativismo, acción colectiva, política social, asistencialismo

Abstract

The general objective of this article is to describe the different components in which the public policy to promote the social solidarity economy was reflected during the 2018-2024 presidential term, evaluate its specific results, and discern the causes of such results. The main motivation of the study responded to the interest in elucidating the reasons why a progressive and left-wing government had not included the actors of the social solidarity economy that in other international contexts have demonstrated the potential to contribute to the economic and social inclusion of marginalized sectors of society, as well as to promote a better distribution of wealth and effective protection of the environment. In the Mexican case this was not possible due to the predominantly statist and neo-developmental change strategy implemented by the government team in power.

Keywords: State, cooperativism, collective action, social policy, welfare



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

Introducción

La historia contemporánea de México y América Latina exhibe graves signos de pobreza y marginación social que, desde la década de los ochenta del siglo pasado, ha ido conformando un escenario social de enorme precariedad con efectos agudos en la vida cotidiana de la mayor parte de los habitantes de la región. Sin duda, la explosión de la pobreza está ligada a la ausencia de una política coherente y firme de desarrollo humano. En este contexto, las políticas públicas predominantes han tendido a privilegiar la creación y el sostenimiento de un ambiente propicio y seguro que garantice inversiones rentables para el capital privado, en detrimento de las necesidades básicas de amplios sectores de la población.

Los hechos anteriores producen efectos económicos y sociales negativos que comprometen la suerte misma de los sistemas democráticos. Por tal razón, se requiere incentivar aquellos sectores que puedan generar puestos de trabajo de manera rápida y con baja inversión, entre los que destaca el sector de la economía social y solidaria (ESS), que no sólo es capaz de generar empleo, sino también ingresos dignos y realizar una labor distributiva de la riqueza que beneficie a los que menos tienen.

En consecuencia, las políticas públicas destinadas a las entidades que forman parte de la ESS deberían orientarse a desencadenar el potencial integrador, innovador y transformador que estas poseen, respetando la identidad doctrinaria que distingue a este tipo de empresas de aquellas que forman parte de los sectores público o privado, y adoptando un verdadero sentido de fomento y promoción de sus actividades. Por tanto, las políticas públicas constituyen un campo privilegiado de la acción colectiva del movimiento social y económico que representa la ESS y de sus formas de vinculación y colaboración con el Estado.

Con la llegada al poder de un gobierno progresista de izquierda, el autodenominado “gobierno de la cuarta transformación (4T)”, se generó una enorme expectativa respecto a la posibilidad de un sexenio en el que la ESS gozara de un amplio y decidido apoyo gubernamental; sin embargo, lo que ocurrió fue exactamente lo contrario. Bajo este orden de ideas, el objetivo general del presente artículo consiste

en describir los diferentes componentes en los que se plasmó la política pública de fomento a la ESS durante el sexenio presidencial 2018-2024, evaluar sus resultados concretos y discernir acerca de las causas que los provocaron.

Para cumplir con este objetivo se realizó un análisis documental amplio y detallado de diversos documentos oficiales, entre los que se encuentran: las leyes vigentes en materia de ESS; el Proyecto de Nación 2018-2024 dado a conocer por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024; los Programas de Fomento a la Economía Social 2015-2018 y 2021-2024; los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) de todo el sexenio en estudio; las Reglas de Operación (ROP) de programas de desarrollo social; las iniciativas de proyectos de decreto y los acuerdos mediante los que se anunciaron medidas de política pública o se alteró el marco jurídico de la ESS; evaluaciones de diseño e impacto de programas gubernamentales a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); estudios diagnóstico e informes realizados por el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), y notas informativas elaboradas por dependencias públicas y pronunciamientos públicos emitidos por organizaciones de la ESS, cuyos hallazgos fueron contrastados con las opiniones vertidas en entrevistas realizadas a informantes clave, entre los que destacan funcionarios públicos, dirigentes del movimiento de la ESS y estudiosos del tema.

Así, el documento se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se exponen algunos de los antecedentes históricos de la política pública de fomento a la ESS en México. El segundo apartado está consagrado a destacar las promesas de apoyo a la ESS realizadas durante la campaña electoral de 2018. El tercer apartado trata sobre la parálisis legislativa que sufrió el marco regulatorio de la ESS. En el cuarto apartado se analiza el proceso de desmantelamiento de la política pública de fomento a la ESS. En el quinto apartado, se evalúa el impacto de los programas sociales prioritarios sobre la ESS. En el sexto apartado se cuestiona la ausencia e incapacidad del movimiento de la ESS para oponerse a la grave afectación de sus intereses gremiales. Finalmente, el séptimo y último apartado contiene las conclusiones generales derivadas del presente estudio.

Antecedentes de la política pública de fomento a la ESS

Como antecedentes de la política pública de fomento a la ESS en las últimas décadas, es importante partir de la reforma al artículo 25 constitucional, ocurrida en febrero de 1983. Aunque dicha reforma fue, en parte, una concesión gubernamental al sector

social y una coartada para justificar el retiro de la intervención del Estado en la economía, mediante la distribución de sus activos y funciones no solamente hacia el sector privado, sino también al desde entonces denominado sector social de la economía (SSE), también es cierto que con dicha reforma se otorgó carta de legalidad a la existencia del SSE. A través de lo anterior, se admitió que el modelo económico de México está sustentado en un sistema tripartita conformado por empresas públicas, privadas y sociales, y se estableció el compromiso explícito del Estado mexicano con el fomento y promoción del SSE.

Siguiendo esta misma tendencia, en 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social, cuyos artículos 33, 34 y 35 incluyeron a la ESS como parte de los actores llamados a participar en los programas de desarrollo social del país. No obstante, tuvieron que pasar 29 años hasta que el 23 de mayo de 2012 se promulgó la Ley de Economía Social y Solidaria (L.E.S.S.), reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al SSE, mediante la que se decretó la transformación de la Coordinación General del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes),¹ dependiente de la Secretaría de Economía (SE) en el INAES. De esta manera, se dio pie a la conformación de un referente institucional claramente identificado como contraparte del gobierno federal, consagrado a la ejecución de la política pública de fomento a la ESS (Ley de Economía Social y Solidaria, 2012).

Sin embargo, durante sus primeros años de vida, dado que el INAES mantuvo tanto al personal del Fonaes como a su estructura orgánica, en la práctica funcionó más como un fondo económico encargado de repartir subsidios gubernamentales que como un verdadero instituto de fomento y promoción. Además, fueron recurrentes las críticas que se le hicieron por privilegiar a determinados grupos de interés en la distribución de los recursos disponibles.

Formalmente, las actividades del INAES dieron inicio en septiembre de 2013, y tuvieron como objetivo sentar las bases para realizar la promoción, visibilización y desarrollo regional e intersectorial de las empresas de la ESS, a fin de mitigar las diferentes formas de exclusión económica y productiva, así como contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas, financieras y gerenciales de este tipo de empresas.

¹ Creado en 1991 durante el gobierno del entonces presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, como el instrumento principal de la política social enfocada en impulsar el combate a la pobreza.

En 2014, se realizó el *Estudio Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)*, y el 18 de junio de 2015 se publicó el *PFES 2015-2018*.² En diciembre de 2015, en medio de una fuerte crisis presupuestal que obligó al cierre y fusión de diversos programas e instituciones públicas, se decretó el cambio de adscripción del INAES, el cual pasó de la Secretaría de Economía a la entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Sobre esta base, en el periodo comprendido entre 2014 y 2018, dentro del marco del PFES, se invirtió un presupuesto total de 17 348 millones de pesos, que se tradujeron en el otorgamiento de 34 658 apoyos económicos a un total de 30 978 organismos del sector social de la economía (OSSE), mismos que beneficiaron a 180 458 personas físicas (Secretaría de Desarrollo Social [Sedesol], 2018).

Con la llegada del gobierno de la 4T, la Sedesol se convirtió en la nueva Secretaría del Bienestar (SB), desde la que se instrumentó una política social de atención directa y personalizada a los beneficiarios. A través de esta dependencia, se pusieron en marcha diversos programas de asistencia social dirigidos a sectores marginados, pero en los cuales el impulso de la ESS no constituyó una prioridad. Lo anterior se tradujo en el práctico desmantelamiento de la política pública de fomento a la ESS y en el estancamiento de su marco regulatorio, pese a las expectativas generadas durante la campaña electoral de 2018.

Las promesas de la campaña electoral

En la propuesta de Proyecto Alternativo de Nación, elaborado por Morena (2018), existía un amplio apartado dedicado a la ESS en el que se afirmaba que esta no debería seguir siendo una línea de acción periférica y marginal, sino un eje central de la política de desarrollo económico y social de la nación. Se ofrecía, además, una readecuación completa e integral del marco regulatorio de la ESS que permitía una tributación de preferencia para las empresas sociales con mejores tasas de interés y acceso a crédito sin especulación de terceros.

² La publicación del *PFES 2015-2018* se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 46 de la L.E.S.S., que a la letra reza: “La Secretaría creará el Programa de Fomento a la Economía Social, cuyo objeto será atender iniciativas productivas del Sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de Organismos del Sector y la participación en esquemas de financiamiento social” (Ley de Economía Social, 2012).

En suma, en el citado documento quedó esbozada la intención de reemplazar el modelo económico neoliberal por uno nacionalista basado en la expansión del mercado interno y en la acción dinamizadora y fuertemente distributiva del Estado, dentro del cual la ESS se convertiría en un eje transversal de la política social, laboral, agraria y educativa del nuevo gobierno federal.

Esta expectativa continuó creciendo después de la publicación del PND 2019-2024, en el que se incorporaron un total de siete alusiones expresas al SSE, como parte de las estrategias a implementar dentro de los ejes generales de Bienestar y Desarrollo Económico (Cámara de Diputados LXIV Legislatura, 2019).

Por todo ello, en algunos círculos políticos se llegó a afirmar que el fomento de la ESS formaba parte de una “política de Estado” tendiente a impulsar al SSE como un factor esencial que generaría condiciones más equitativas para el desarrollo integral de la nación, y que debía adquirir la forma de un derecho social que garantizaría el acceso a una vida digna para cualquier ciudadano mexicano.

Parálisis legislativa en materia de economía social solidaria

Al concluir el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, la legislación federal no sufrió modificación significativa alguna. Los pocos cambios que se hicieron fueron regresivos y tuvieron que ver con modificaciones parciales en la Ley que Regula las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (L.R.A.S.C.A.P.), con el objetivo de continuar con el proceso de concentración y depuración del subsector cooperativo de ahorro y préstamo en pocas y muy grandes entidades asociativas, así como la salida o fusión de las entidades más pequeñas o de reciente creación.

En la legislación a cargo de los Congresos locales, destaca la aprobación de dos Leyes de Fomento Cooperativo: en Sonora (18 de febrero de 2021) y en Baja California Norte (15 de febrero de 2024), que vinieron a sumarse a las ya existentes en la Ciudad de México (20 de enero de 2006), Coahuila (15 de diciembre de 2010), Hidalgo (11 de abril de 2013) y Quintana Roo (19 de junio de 2013). Sin embargo, dichas leyes tampoco han logrado una expansión significativa del sector cooperativo en las entidades federativas en las que se promulgaron. Esta situación se debe, en gran medida, a la ausencia de innovación legislativa, a la falta de presupuestos consistentes y a la carencia de medidas efectivas de apoyo fiscal y asistencia técnica.

Pero, sin duda, lo más destacado fue la publicación, el 16 de agosto de 2024, de la Ley de Economía Social y Solidaria del Estado de Hidalgo, por dos razones

principales: a) establece la creación de la Dirección General de Economía Social, del Programa Estatal de Fomento a la Economía Social y del Consejo Consultivo de Fomento a la Economía Social, y b) inaugura una nueva vía legislativa para el fomento de la ESS en otros estados de la república.

Otro hecho preocupante tiene que ver con la posibilidad de que se apruebe el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos en materia de simplificación orgánica, enviado por el expresidente López Obrador el 18 de abril de 2023 y, posteriormente, ratificado el 5 de febrero de 2024. Con este decreto se dispone la desaparición de siete organismos autónomos y se ordena la fusión, integración o extinción de 16 órganos desconcentrados, organismos descentralizados, o unidades administrativas y la transferencia de sus funciones hacia secretarías de Estado, entre los cuales se incluye al INAES (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2024).

Pero, en realidad, el diagnóstico en que se fundamenta la iniciativa de decreto no es aplicable al INAES, puesto que no existe duplicidad de funciones con ningún otro organismo público. Con su transformación en unidad administrativa de la SB no se logra ningún ahorro sustancial de recursos, ni tampoco se gana en eficiencia, productividad o transparencia.

En cambio, si el citado decreto se aprueba, la L.E.S.S. pasaría a ser letra muerta, debido a que el INAES se transformaría en el Centro Nacional de la Economía Social (CNES), adscrito a la SB y, por ende, su estructura y funcionamiento quedarían regulados por la Ley Orgánica de la SB y ya no por la L.E.S.S. Además, esta ley sería reformada en 21 artículos sustanciales, por lo que, en los hechos, esta deja de ser una ley marco y de fomento a la ESS y se convierte en un texto sin aplicación práctica, puesto que en su momento se diseñó y aprobó para regular el funcionamiento de un órgano desconcentrado, bajo la figura de Instituto Nacional, no para una unidad administrativa, de tal suerte que la degradación del INAES se traduce automáticamente en la degradación de la propia L.E.S.S.

Finalmente, cabe advertir que la propuesta de transferir las funciones y atribuciones del INAES al CNES, que se crearía a efecto de que el sector social de la economía se viera fortalecido con programas integrales y ya no con acciones aisladas (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2024), es absolutamente ambigua e imprecisa, ya que se desconoce cómo se diseñó y cuál sería su estructura interna, funciones, atribuciones y fuentes de financiamiento.

Desmantelamiento de la política pública de fomento a la economía social solidaria

Por el lado de la política pública de fomento a la ESS, es de advertir que durante el sexenio 2018-2024 esta sufrió un grave estancamiento que se evidencia en los severos recortes que se produjeron en los componentes esenciales de toda política pública: presupuesto, personal e infraestructura institucional.

En cuanto al presupuesto, se produjo una reducción extraordinaria tanto del destinado al PFES como al INAES. En el caso del PFES, en 2019, el presupuesto se ubicó en 685 094 038 pesos, lo que representó una disminución de 74.7% respecto al año inmediato anterior (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2018). En 2020, la tendencia a la baja se profundizó aún más, pues apenas alcanzó a situarse en 143 114 938 pesos (SHCP, 2019). Esta cifra representó una reducción de 79.2% respecto a lo ejercido en 2019, y para 2021 no se le asignó presupuesto alguno (SHCP, 2020).

Por su parte, el INAES ejerció un presupuesto de 629 362 530 pesos en 2019 (SHCP, 2018). Para 2020, dispuso de 220 677 070 pesos, lo que representa una disminución de 65% respecto al año inmediato anterior (SHCP, 2019) y, para 2021, se le asignaron 211 264 083 pesos, lo que se traduce en una disminución del 4%, en relación al 2020 (SHCP, 2020).

Con tales recursos, en 2019 se apoyaron 977 OSSE, lo que representó una reducción de 86.5%, respecto al año inmediato anterior. Bajo esas condiciones, la cobertura del programa en ese año se ubicó en apenas el 1.5% de la población potencial (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2019).

Por ello, en un intento por compensar sus debilidades intrínsecas, a partir de septiembre de 2019, el INAES impulsó una estrategia novedosa consistente en promover alianzas entre instituciones públicas, universidades y organismos del SSE, para formar Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (Nodess), los cuales se integraron como parte de una red nacional que experimentó un crecimiento constante hasta culminar con un total de 584 Nodess al cierre de 2024, según se anunció en la página web del INAES.

Los Nodess se forman mediante la integración voluntaria de los actores, en tanto que el INAES funge como facilitador de estos procesos, por lo que no hay un incentivo económico directo hacia los participantes y estas alianzas operan con los propios recursos de sus integrantes. Sin embargo, en opinión de Cañedo et al. (2022), la ausencia de un presupuesto designado por parte del INAES hacia los Nodess ha puesto en riesgo la permanencia de sus integrantes y limitado el alcance de las actividades que ejecutan. Además, se presentan otras dificultades derivadas de una

escasa articulación al interior de la red debido a la existencia de ritmos distintos de trabajo entre sus integrantes, dado que existe constante rotación de personal por parte de los representantes de las instituciones públicas, mientras que las organizaciones sociales, al no contar con ingresos seguros y depender de la venta de los productos o servicios que ofertan, mantienen una participación inestable, todo lo cual dificulta el seguimiento a los procesos de planeación.

Dadas las condiciones antes descritas, en las evaluaciones realizadas por el Coneval entre 2016 y 2020, se describía un panorama regresivo en los resultados institucionales de la política pública de fomento a la ESS y se llegó a afirmar que:

El INAES, en la operación del Programa de Fomento a la Economía Social, ha presentado diversas debilidades y amenazas que resultan constantes en su administración, de las cuales destaca la baja cobertura y la falta de experiencias exitosas (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2024).

Probablemente, como respuesta al diagnóstico anterior, el 21 de diciembre de 2021 se publicó el “Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024” (2021); sin embargo, dicha publicación, además de su aparición tardía y diseño vertical,³ provocó una enorme decepción, ya que no comprometió recursos frescos del gobierno federal. El único compromiso que se asumió, a través del INAES, fue el de contribuir a articular los programas de subsidios del gobierno federal destinados a financiar la inversión en organismos del SSE, así como coordinarlos con programas y acciones estatales y municipales similares (Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía, 2021).

Por consiguiente, la publicación del PFES 2021-2024 obedeció básicamente al cumplimiento de una formalidad jurídica; a un trámite que se realizó porque tampoco era posible desaparecer al INAES, dada la vigencia de la L.E.S.S.; pero que, en realidad, tuvo muy poco que ver con las prioridades de la política pública gubernamental en curso.

Así las cosas, en el PPEF 2022, al INAES sólo se le otorgó un presupuesto de 218 237 279 pesos, de los cuales alrededor del 90% debieron destinarse al pago de la nómina

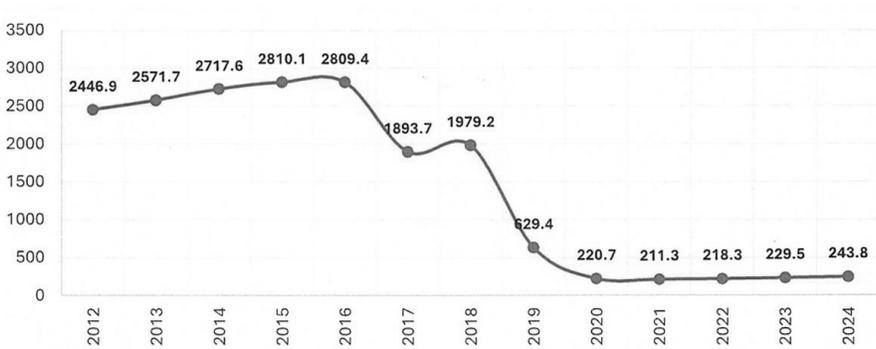
³ Ciertamente, “... el documento fue elaborado casi exclusivamente por los funcionarios del INAES, pero no se realizó ningún estudio o investigación que sirviera de diagnóstico-base para sustentar las acciones que se proponen. El Acuerdo publicado en el DOF no se discutió con las organizaciones representativas del cooperativismo y la economía social del país, no se convocó al Consejo Consultivo, ni se hizo ningún tipo de foro o consulta... Todo se decidió desde las alturas del gobierno federal, en forma cerrada, burocrática y vertical...” (Rojas, 2023, p. 75).

y a gastos de operación. Una situación análoga ocurrió en 2023 y 2024, dado que el presupuesto del INAES se ubicó en 229 500 000 pesos y 243 800 000 pesos, respectivamente (SHCP, 2021, 2022, 2023).

La evolución histórica del presupuesto asignado al INAES, así como su dramática tendencia a la baja, equivalente a una reducción promedio anual de 21.2%, en términos reales, para el periodo 2012-2024, pueden observarse en la siguiente gráfica, recuperada de la Nota Informativa elaborada por el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, adscrito a la H. Cámara de Diputados y dada a conocer el 3 de octubre de 2023 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados [CEFP], 2023).

FIGURA 1.

Recursos federales aprobados al Instituto Nacional de la Economía Social (millones de pesos)



Fuente: CEFP (2023).

Además de la reducción presupuestal aplicada al INAES, el SSE en su conjunto ha sido objeto de una contracción presupuestal global aún más fuerte. En efecto, tal como lo señala el CEFP (2023):

Si se incluyen los recursos aprobados durante el mismo periodo, en los demás Ramos en los que se identificaron programas vinculados a la economía social, la caída es mayor, 25.6% en promedio anual, pues en 2012 se identificaron 27 000 996.2 mdp aprobados para diversos programas de apoyo a algún sector de la economía social, incluido el INAES, y en las estimaciones de gasto para 2024 solamente se hallaron 1 000 400.2 mdp para estos mismos fines (p. 5).

Aunado a la restricción presupuestal antes expuesta, en el decreto mediante el que se publicó el PFES 2021-2024 se estableció que el organismo encargado de la evaluación del programa sería el propio INAES (Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía, 2021), lo que lo liberó del escrutinio público y, en consecuencia, no fue objeto de rendición de cuentas. Con tal mecanismo de autoevaluación, el programa no tuvo posibilidades reales de perfeccionamiento o mejora ulterior.⁴

A la postre, el PFES resultó técnica y políticamente inviable en tanto careció de los elementos básicos de los que depende la sostenibilidad de cualquier política pública, esto es: presupuesto, personal suficiente y capacitado, infraestructura institucional, competencias jurídicas apropiadas e incuestionables, respaldo gubernamental y evaluación externa (Tapia et al., 2010).

Afortunadamente, durante este mismo periodo, aunque con restricciones presupuestales y limitadas competencias jurídicas, se sostuvieron los programas estatales de fomento a la ESS en los estados de Chihuahua, Puebla y Ciudad de México, a los cuales se sumaron Michoacán y el Estado de México.

De manera aún más limitada, algunos gobiernos municipales, entre los que destacan las Alcaldías de la Ciudad de México y el Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, desplegaron diversas acciones de apoyo y fortalecimiento a las entidades asociativas de la ESS.

Simultáneamente, la tendencia a la disminución de personal adscrito al INAES se expresó de la siguiente manera: entre 2013 y 2018 el número de empleados se redujo de 900 a 700 (INAES, 2018). Hacia noviembre de 2020, sólo quedaban 500 (Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024, 2021) y, para marzo de 2024, ya sólo había 437 empleados de confianza (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2024).

En cuanto a la infraestructura institucional para la operación cotidiana del INAES, desde antes de la pandemia del COVID-19, se abandonaron los locales que ocupaban las delegaciones estatales en los 32 estados de la república y, meses después, ocurrió lo mismo con el edificio de la sede central en la Ciudad de México.

Finalmente, el Consejo Consultivo del INAES, único mecanismo existente a nivel federal para la concertación entre las instituciones públicas y los organismos de representación del cooperativismo y la ESS, tuvo su última reunión en diciembre de 2018 y, desde entonces, no volvió a sesionar.

⁴ Además debe observarse que con tal disposición se cometió una grave violación a la L.E.S.S., cuyos artículos 52, 53 y 54 prescriben que la evaluación sobre el cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los osse estará a cargo del Coneval y se realizará cada tres años.

En síntesis, el PFES constituyó una parte muy pequeña de la política de desarrollo social del gobierno federal. En modo alguno, estuvo entre los programas prioritarios en la materia, por lo cual recibió menos recursos que otros programas como Sembrando Vida (PSV), Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCf) y el Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB) que, de manera colateral o indirecta, atendieron a la población objetivo del programa, aunque, como se verá en seguida, la aplicación de los citados programas a lo largo del sexenio tuvo un efecto de desestimulo a la acción colectiva de los beneficiarios.

Impacto de los programas sociales prioritarios y de otras instituciones públicas en la ESS

Programa Sembrando Vida

En el marco de este programa, a los beneficiarios se les brindó capacitación técnica para la implementación de sistemas agroforestales en un predio de su propiedad de un mínimo de 2.5 hectáreas; apoyo en especie consistente en semillas, plantas, herramientas y/o insumos para la unidad de producción, así como un apoyo económico de 5 000 pesos mensuales por su trabajo como sembradores, los cuales se dividieron en 4 500 por concepto de pago al productor y 500 fueron retenidos durante tres años para fomentar el ahorro, que según las ROP vigentes entre 2019 y 2021, podría darse mediante la formación de algún organismo financiero con vocación social, incluidas las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP). De esta forma, Toiber Rodríguez (2023) calcula que, si se considera:

una cantidad promedio de 218,507 beneficiarios, quienes iniciaron su participación en 2019, y que obligatoriamente ahorraron 500 pesos por mes durante 3 años, el monto total del ahorro acumulado que les fue devuelto en 2022... fue de aproximadamente 3,933 mdp... Para los beneficiarios que iniciaron en el PSV en 2020 y que ascienden a 129,199 personas, el monto total del ahorro que les fue devuelto en 2023 fue de aproximadamente 2,325 mdp. Para los beneficiarios participantes desde 2021 y 2022, en las ROP 2022 se estableció que el ahorro les sería devuelto en junio de 2023, para ambos casos, por lo que el ahorro acumulado correspondió a 2 y a 1 año, respectivamente. De tal forma, el monto total del ahorro devuelto fue de aproximadamente 933 mdp y 124 mdp, respectivamente. Por lo tanto, a través del PSV, durante el periodo

indicado, se devolvió una cantidad total aproximada de 7,316 mdp que formó parte del ahorro obligatorio de los beneficiarios (pp. 181-182).

Visto desde otro ángulo, para los beneficiarios que iniciaron su participación en el psv en 2019 y 2020, el monto de su ahorro individual ascendió a 18 000 pesos, de tal suerte que si una Comunidad de Aprendizaje Campesino (CAC)⁵ estuviera conformada por aproximadamente 25 personas, el monto total del ahorro de todos sería de 450 000 pesos; sin embargo, en 2022 las ROP fueron modificadas y se eliminó cualquier obligación o incentivo de destinar el ahorro individual para alguna obra o proyecto grupal (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación, 2021). Y, de forma aún más drástica, en las ROP 2023 se eliminó por completo lo relativo al ahorro obligatorio, si bien el monto total del apoyo mensual para ese año, ascendió a 6 000 pesos (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación, 2022) y, para 2024, se fijó en 6 250 pesos (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación, 2023).

Un estudio de ámbito regional realizado en tres municipios del estado de Veracruz con beneficiarios del programa de 12 CAC distintas, que ya habían recibido el monto ahorrado o estaban a punto de recibirlo, y cuyo objetivo general consistía en determinar el impacto del psv en el “impulso de acciones de ahorro, producción y consumo desde las prácticas de la economía social que permitieran optimizar el aprovechamiento de los recursos del psv”, tal como lo postulaba el PFES 2021-2024 (Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía, 2021, p. 6), demostró que el 86.7% de las personas encuestadas, entre diciembre de 2022 y enero de 2023, tenían la intención de seguir ahorrando, aunque ya no estuvieran obligadas a ello. Lo anterior pareciera indicar que el programa había logrado incentivar la cultura del ahorro individual, si bien no había tenido impacto alguno en el fomento de acciones colectivas como la formación de sociedades cooperativas o cualquier otra forma de organización social (Toiber Rodríguez, 2024).

Para abundar en las posibles causas que determinaron la eliminación del componente de ahorro en los apoyos económicos del psv, conviene tomar en cuenta que, en teoría, los beneficiarios estarían al tanto del monto ahorrado, ya que el técnico social que los asistiera debía informarles mensualmente a cuánto ascendía ese concepto o

⁵ Según lo señalado en las ROP 2023, la finalidad de las CAC consiste en analizar las condiciones productivas y diseñar los sistemas agroforestales que los participantes en el programa habrán de establecer en sus territorios, así como promover y fortalecer la organización comunitaria, las finanzas sociales y la cultura del ahorro para regenerar el tejido social y contribuir a la restauración del medio ambiente (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación, 2022).

bien ellos mismos podrían llevar ese registro. Sin embargo, la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del PSV 2019-2020, realizada por el Coneval (2020a):

determinó que no se habían encontrado documentos en los que se describieran los mecanismos de operación del Fondo del Bienestar, los avances en su administración ni las instituciones financieras en las que el PSV estaba resguardando el ahorro de los beneficiarios, de igual forma, se encontró que los beneficiarios carecían de un documento legal para comprobar dicho ahorro (Toiber Rodríguez, 2023, p. 182).

En tales condiciones de opacidad y falta de evaluación externa del programa, pese a que todavía hacia el término del año 2021 diversos funcionarios de la SB afirmaban en declaraciones a la prensa que, en el marco del PSV, se tenía prevista la constitución de 430 cooperativas de producción y de consumo. Al final del sexenio, se informó que el número de beneficiarios del programa se había situado por debajo del medio millón, que la superficie total había abarcado 1.12 millones de hectáreas a nivel nacional y que el número de CAC constituidas ascendió a poco más de 18 000, pero no se dieron a conocer datos sobre el número de cooperativas de cualquier tipo que hubiesen sido creadas.

Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Por su parte, el PJCF, empezó a implementarse en enero de 2019 con cobertura en los 32 estados de la república y con la finalidad de atraer a los jóvenes a actividades productivas para aumentar su empleabilidad. La población objetivo fueron personas de entre 18 y 29 años que no se encontraran estudiando ni trabajando, con la intención de vincularlos con unidades económicas en las que recibirían capacitación técnica y laboral durante un periodo no renovable de 12 meses, con un horario de entre cinco a ocho horas diarias, cinco días a la semana y, de preferencia, en jornadas matutinas. Durante ese periodo, además de la capacitación, recibirían una beca de parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)⁶ y serían beneficiarios de un seguro médico para enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁶ El monto de la beca se incrementó año tras año, pasando de 3 600 pesos en 2019 a 3 748 en 2020; para 2021, se elevó a 4 310; para 2022, se ubicó en 5 258.13; en 2023, se situó en 6 310, y concluyó en 2024 en 7 572.

Tanto las unidades económicas como los jóvenes interesados en participar debían inscribirse en la plataforma digital que contiene la información operativa del PJCF y que, de forma automática, realiza los cruces para asociar los perfiles de los jóvenes registrados, en función de sus intereses y lugar de residencia, con los espacios de capacitación vacantes en los centros de trabajo. Una vez que el postulante hubiese concluido su registro, la plataforma digital le presentaría al postulante, según disponibilidad, las ofertas de capacitación compatibles con su elección, por lo que debía seleccionar el centro de trabajo en el que deseará participar. Si el centro de trabajo aceptaba la postulación del joven, debería notificarlo al PJCF a través de dicha plataforma. En ese caso, el estatus del solicitante cambiaba: de joven postulante a aprendiz vinculado.

Al término del periodo de capacitación, el aprendiz que culminara exitosamente las actividades recibiría una constancia en la que se describirían las competencias técnicas adquiridas y/o el área de interés en que se llevó a cabo la capacitación. Los centros de trabajo podían, si así lo deseaban, contratar en cualquier momento del periodo de capacitación al aprendiz, para lo que sólo bastaba con notificarlo al PJCF.

En cuanto a la posible incorporación de los jóvenes aprendices a una sociedad cooperativa o algún OSSE, si bien la única mención explícita se encuentra en el artículo segundo del “Acuerdo por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 2018, en el que se afirma que en la plataforma digital podrán interactuar los becarios, los sectores público, privado y social de todo el país (Acuerdo por el que se crea la Plataforma, 2018). En los años subsiguientes, las ROP ya no hicieron alusión alguna a este tema. Sin embargo, como parte de las expectativas generadas por la llegada al poder de un gobierno progresista, durante el último cuatrimestre de 2018, en círculos del partido Morena y entre algunos funcionarios responsables de la ejecución del PJCF, se llegó a aseverar que ya existía un acuerdo interno para que se reservara el 10% de los aprendices para unidades económicas del sector cooperativo, 70% para el sector privado, y el restante 20% para las entidades y dependencias del sector público en cualquiera de sus tres niveles. Tal expectativa no se cumplió, pero lo peor del caso fue que ni siquiera se tuvo cuidado de registrar en la plataforma digital el número de jóvenes que se inscribían en cualquiera de los tres sectores de la economía nacional, de tal manera que al término del sexenio obradorista se desconoce el efecto que este programa tuvo en términos de capacitación y eventual contratación de jóvenes aprendices en las empresas del SSE.

En lo que respecta a los efectos generales del PJCF, al tratarse de un programa prioritario, ello se reflejó en el presupuesto aprobado para su ejecución, de tal modo

que en 2019 tuvo una importante asignación que ascendió a 40 000 millones de pesos; sin embargo, al año siguiente se produjo un decremento considerable, ya que para el ejercicio fiscal 2020 sólo se aprobaron 24 956 millones. Desde entonces y hasta el fin del gobierno de López Obrador, el presupuesto del PJCF osciló entre los 20 y 24 000 millones de pesos, lo que representó en promedio el 87.1% del presupuesto total de la STPS durante todo el sexenio (CEFP, 2024).

Sobre los resultados del PJCF, en los ámbitos oficiales impera el optimismo, pues se afirma que, entre enero de 2019 y junio de 2024, el número de beneficiarios alcanzó la cifra de 2 973 449 jóvenes, de los cuales 58% son mujeres y 42%, hombres; además, estiman que 6 de cada 10 egresados suelen encontrar un empleo u ocupación productiva tras su paso por el programa (CEFP, 2024). Con tales cifras, se puede inferir que se superó, con cerca de 700 000 personas, la meta de atención programada, ya que, como se recordará, en el diagnóstico del programa se señaló que, al cuarto trimestre de 2018, el número de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban era de 5.7 millones (82.8% mujeres y 17.2% hombres) y, con base en ello, se situó la población objetivo en 2.3 millones de jóvenes, que habitan primordialmente en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen a grupos históricamente discriminados (STPS, 2021).

En cambio, voces más críticas advierten algunas fallas en el diseño y aplicación del programa. Por ejemplo, Toiber Rodríguez (2023), indagando en diversas fuentes, reporta los siguientes datos respecto al número de beneficiarios y de centros de trabajo participantes: para septiembre de 2023, la página web del PJCF indicaba que había 2 643 841 beneficiarios y, hasta enero de 2022, un total de 361 251 centros de trabajo habían sido verificados por personal de la STPS, constando que se trataba de empresas u organizaciones realmente existentes y que contaban con instalaciones y personal. Si la cifra de centros de trabajo se contrasta con los datos del Censo Económico 2019 del INEGI, en el que se reporta la existencia de 6 373 151 unidades económicas en todo el país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020), se puede inferir que, a nivel nacional, únicamente el 5.7% de las unidades económicas participó en el PJCF, lo que representa un porcentaje relativamente bajo o modesto.

Por otra parte, si se divide el total de aprendices vinculados en enero de 2022 (452,961) entre el número de centros de trabajo participantes (361,251), se tiene un promedio de 1.25 jóvenes por centro, lo que constituye una cifra igualmente baja que indicaría que los centros de trabajo tampoco se muestran muy motivados para capacitar a un número importante de jóvenes (Toiber Rodríguez, 2023, p. 153).

Los datos anteriores explicarían, en buena medida, el hecho de que ningún estado de la república ocupara el 100% de las vacantes disponibles, pues el promedio de vacantes ocupadas a nivel nacional se situó en apenas el 27% durante los primeros tres años de ejecución del PJCF. A su vez, la baja ocupación de vacantes podría ser una de las causas principales de la reducción, a partir de 2020, del presupuesto del programa a prácticamente la mitad del inicialmente otorgado en 2019 (Toiber Rodríguez, 2023).

Probablemente, la crítica más fuerte al PJCF se deriva de su modelo de operación, que sugiere una suerte de esquema de contratación temporal por *outsourcing*. Esta posibilidad ya había sido planteada desde la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo que el Coneval (2020b) le aplicó al programa en 2020 y que concluyó que, al no generar empleos permanentes ni involucrar obligaciones legales de ningún tipo para las empresas receptoras, en la práctica opera como un subsidio de la planta laboral de tales empresas, por lo que el futuro de los jóvenes aprendices es incierto y cada uno tendría que resolverlo en forma individual.

Programa de Microcréditos para el Bienestar

El PMB, mejor conocido como “Programa de Tandas para el Bienestar”, poseía cobertura nacional y estaba dirigido a personas de 30 o más años de edad, clasificadas en dos categorías: becarios egresados del PJCF y personas que contaran con un micronegocio. Con base en ello, todavía en las últimas Reglas de Operación, publicadas en 2022, tenía como objetivo general:

Contribuir a que las personas con un micronegocio y personas egresadas del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro encuentren alternativas para consolidar o iniciar, respectivamente, sus actividades productivas no agropecuarias; preferentemente en municipios de alta marginación, con presencia de población indígena, afromexicana y/o con altos índices de violencia (Reglas de operación 2022 del Programa de Microcréditos, 2022, p. 4).

A los egresados del PJCF que estuvieran interesados en montar un micronegocio fuera del giro agropecuario se les ofreció la posibilidad de participar bajo la modalidad de crédito denominada “Mes 13”, en tanto que las personas que contaran con un micronegocio no agropecuario, con una antigüedad mínima de seis meses de operación, podrían hacerlo en la modalidad de apoyos de consolidación.

En ambos casos, los apoyos consistían en un monto de entre 6 y 20 000 pesos, el cual debía ser reembolsado mensualmente durante un periodo máximo de diez

meses. Quienes cumplieran cabalmente con el reembolso del préstamo inicial podían volver a solicitar una segunda tanda de igual o mayor monto. El esquema anterior podía repetirse en una tercera y cuarta tandas con montos de 15 a 20 000 pesos, respectivamente. De esa forma, en un periodo máximo de cuatro años, las personas beneficiarias que cumplieran con sus reembolsos podrían recibir hasta 51 000 pesos en crédito, prácticamente sin ninguna tasa de interés, sin necesidad de exhibir comprobantes de ingresos, garantías o avales ni historial crediticio, ello debido a que el programa se diseñó para apoyar a emprendedores que, por su condición económica, no tuvieran acceso al crédito formal.

Junto con el apoyo económico, el PMB contemplaba brindar asesoría y capacitación para que las personas beneficiarias pudieran desarrollar capacidades financieras y empresariales básicas, a través de cursos en línea o presenciales en temas de presupuesto, ahorro, crédito, administración, plan de negocios, mercadotecnia, ventas, etcétera.

El PMB inicio actividades en 2019, adscrito a la SE, y recibió un presupuesto de 3 033 millones de pesos para ese ejercicio fiscal. Sin embargo, de acuerdo con el *Estudio Exploratorio de Resultados del Programa Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*, realizado por el Coneval (2021), debido a la aplicación de medidas de control presupuestario y al cierre de ejercicio, sólo fue posible ejercer un total de 2 139.22 millones de pesos. Para 2020 el presupuesto se redujo a 2 500 millones de pesos y para 2021 se volvió a reducir a 1 500 millones, de tal forma que, en el lapso de tres años fiscales, sufrió una disminución del 50%.

En 2022 se produjo una resectorización administrativa, por lo que el PMB dejó de ser operado por la SE y se transfirió a la SB, sin cambios sustantivos en sus ROF, que se publicaron hasta el 4 de julio de ese año. En ellas se estipuló que los recursos disponibles serían enfocados preferentemente a la entrega de tandas de segundo nivel con montos máximos de 10 000 pesos, a fin de fortalecer la consolidación de los micronegocios que habían recibido una primera tanda y habían cumplido con el reembolso respectivo (Reglas de operación 2022 del Programa de Microcréditos, 2022). Probablemente por ello, en el PEF de 2022, publicado el 29 de noviembre de 2021, no figuró el PMB, por lo que no se le asignó presupuesto alguno.

Al respecto, conviene aclarar que los reembolsos pagados por los beneficiarios entre 2020 y 2022 fueron administrados a través del Fideicomiso de Microcréditos para el Bienestar, con el propósito de que pudieran disponerse para otorgar tandas nuevas o subsecuentes. En cambio, para el ejercicio fiscal 2023, se informó que los reembolsos deberían ser realizados ante la Financiera para el Bienestar (Finabien), antes Telecomunicaciones de México (Telecomm), la cual fungiría como gestora de

cobranza. Sin embargo, en el PEF para el ejercicio 2023 tampoco se etiquetó recurso alguno para el PMB.

Tomando en cuenta los datos del citado estudio del Coneval (2021) para los años 2019 y 2020, del sitio web del PMB para 2021 y del Padrón de Beneficiarios para 2022, se tiene que el número de tandas entregadas de 2019 a 2022 alcanzó un total de 1 134 652.

Sin embargo, el impacto de este programa en la empresas de la ESS fue prácticamente nulo, ya que, aunque en las ROP 2022 del PMB se señala que este trabaja para fortalecer la economía popular, el desarrollo de capacidades productivas y la generación de empleo y autoempleo, contribuyendo así a la promoción de la ESS y al combate a la pobreza (Reglas de operación 2022 del Programa de Microcréditos, 2022), diversos aspectos relacionados con sus mecanismos operativos, tales como la entrega de microcréditos a personas físicas exclusivamente, montos relativamente bajos que no alcanzan para la adquisición de equipos, maquinaria o acondicionamiento de espacios y la exclusión de actividades dentro del ámbito agropecuario, resultaron contrapuestos a su intención declarativa de apoyar el desarrollo de la ESS, en tanto desalentaron las acciones colectivas.

Esta hipótesis se refuerza con los resultados que arrojó el *Estudio sobre el Impacto del Programa Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*, elaborado por el Coneval (2022), en el que se encuestaron a 2 238 personas beneficiarias del PMB que habían sido apoyadas entre 2019 y 2020, y se identificó que 9 de cada 10 utilizaron el monto de la tanda para resurtir mercancías o materias primas para la producción: demás de observarse una alta concentración de emprendimientos dentro del giro comercial, bajos niveles de asistencia a los cursos de capacitación y un alto índice de beneficiarios morosos, lo que no da pauta para suponer la generación de valor agregado en los micronegocios incluidos en la cobertura del programa.

En suma, tal como lo documentó Toiber Rodríguez (2023), los programas prioritarios de la política social del gobierno federal, en modo alguno, se reconocieron o asumieron como parte de una política pública explícita de fomento a la ESS, lo cual generó confusión, dispersión y duplicidad de funciones y redujo el impacto de la acción gubernamental en relación con los actores de la ESS.

El papel del Banco del Bienestar

Otro problema, aún más grave, que afectó a la política pública de fomento a la ESS estuvo relacionado con la competencia desleal que el llamado Banco del Bienestar (BB), mantuvo con las SCAP desde su creación, en julio de 2019. Declarativamente, la intención del gobierno federal al establecer el BB era que la población más necesitada

del país, residente hasta en los pueblos más apartados, pudiera contar con una cuenta bancaria que, sin ayuda de intermediarios, le permitiera cobrar las ayudas del gobierno, recibir remesas y otros ingresos, así como mantener sus ahorros con rendimientos y garantías de seguridad. Pero más allá de esa intención, lo cierto fue que el BB, en su operación cotidiana, al contar con la facultad de captar ahorro y operar con los mismos grupos sociales y en las mismas regiones de influencia de las SCAP, terminó desplazándolas o arrinconándolas en nichos muy estrechos.

Finalmente, vale la pena comentar que los OESS fueron igualmente utilizados para justificar y maquillar los impactos devastadores al medio ambiente y a las culturas locales, provocados por los llamados “proyectos de desarrollo regional”, entre los cuales se encuentran el Tren Maya, el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, pues, en la práctica, fueron muy pocos los beneficios obtenidos por las empresas del SSE comparativamente con las enormes ganancias conseguidas por el sector privado y el Estado.

Ausencia del movimiento cooperativo y de la economía social solidaria

A lo largo del sexenio del expresidente Andrés Manuel López Obrador, fue notoria la incapacidad del movimiento cooperativo y de la ESS para integrar un frente común y articular una propuesta integradora que permitiera llevar a cabo la defensa, así como una promoción eficaz de los intereses del SSE en México. Derivado de lo anterior, el desmantelamiento de la política pública de fomento a la ESS y la práctica inmovilidad del marco regulatorio en modo alguno constituyen una responsabilidad exclusiva del gobierno federal, sino que también tienen su parte las dirigencias de las organizaciones que se ostentan como representantes del SSE.

En efecto, a lo largo del sexenio se mantuvo la añeja división al interior del movimiento cooperativo, expresada en dos organismos cúpula que se disputan la representación del movimiento a nivel nacional y reclaman para sí la dirección del Consejo Superior del Cooperativismo⁷ bajo las siglas del Cosucoop y del Mexicoop. El único momento en que las diferencias parecieron ponerse a un lado ocurrió en el

⁷ La figura del Consejo Superior del Cooperativismo está consagrada en artículo 76 de la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente, reconocido como el organismo integrador del Movimiento Cooperativo Nacional (Ley General de Sociedades Cooperativas, 1994).

marco del llamado Encuentro Nacional de Economía Social y del Cooperativismo, celebrado el 17 de noviembre de 2021 en la Ciudad de México, convocado por los organismos arriba citados. Al término del evento, se emitió un pronunciamiento político mediante el que se demandó la emisión inmediata de un programa emergente de apoyo a los emprendimientos de la ESS, que no sólo resarciera lo que se dejó de invertir en ese año, sino que también compensara los efectos devastadores provocados por la pandemia del COVID-19 en las empresas del sector. Junto con ello, se hizo un llamado a la unidad interna y a la puesta en marcha de acciones conjuntas para el beneficio general del movimiento, y no solamente para alguna de sus partes.

Lamentablemente, la mayor parte de esas intenciones se quedaron en el papel. Declarativamente, todos los involucrados refrendaban su interés en trabajar por la unidad y la coordinación de esfuerzos, pero, en los hechos, cada organismo continuó trabajando en forma aislada.

Esta percepción sobre la debilidad estructural interna del movimiento cooperativo y de la ESS resulta coincidente con algunas voces que, desde la órbita gubernamental, han justificado el abandono que sufrieron los actores de la ESS, argumentando que durante el “primer piso de la transformación” era prioritario desarticular los grupos de poder tradicionales, acabar con la corrupción endémica y crear una base social de apoyo que permitiera el sostenimiento y continuidad del proceso de transformación. La concentración de esfuerzos en la estrategia anterior determinó el sacrificio temporal de algunos sectores económicos y otros tantos actores sociales que, en un futuro inmediato, podrán tomar mayor protagonismo y centralidad en el desarrollo nacional. Evidentemente, los sectores y actores sacrificados fueron los menos organizados y demandantes y, por ende, con menor capacidad de incidencia e interlocución política y social, entre los que se ubicó el movimiento cooperativo y de la ESS.

Conclusiones

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, durante el sexenio 2018-2024, la legislación y la política pública de fomento a la ESS sufrieron un grave estancamiento. Ello se debió a que, por una parte, el gobierno de la 4T no la consideró como una prioridad en su política de desarrollo social y, por la otra, debido a la incapacidad del movimiento de la ESS para saber comunicar los beneficios y aportaciones que esta puede hacer al desarrollo nacional.

Durante el sexenio en estudio, el distanciamiento teórico y programático entre los actores gubernamentales y los de la ESS nunca logró superarse. En consecuencia, en

la ejecución de la política social, el equipo gobernante no confió en la capacidad del SSE para acometer los grandes retos económicos y sociales del país, no lo consideró como un potencial detonador de empleo masivo para la población, ni le reconoció capacidad real para redistribuir el ingreso con criterios equitativos o para reactivar las economías locales con base en parámetros de sustentabilidad ecológica. En pocas palabras, la ESS no formó parte del proyecto de gobierno, predominantemente estatista y neodesarrollista, impulsado por la 4T.

Debido a las circunstancias antes descritas, en el mejor de los escenarios, la política pública de fomento a la ESS cumplió una función meramente subsidiaria, complementaria o de refuerzo de la estrategia de desarrollo social contenida en el PND, la cual se materializó a través de los programas sociales prioritarios de la administración lopezobradorista, cuyo sistema operativo consistió en entregas individuales de subsidios que inhibieron y desalentaron los procesos de autoorganización social.

En suma, pese al reconocimiento discursivo sobre la importancia de apoyar el desarrollo de la ESS mediante una activa, vigorosa y consistente política pública de fomento y promoción, inscrita en un horizonte de largo plazo, en la práctica se desarrolló como una política pública marginal y accesorio, dado que tanto la asignación presupuestal como el reconocimiento público que se le otorgaron fueron insignificantes.

Hacia el futuro inmediato, sería deseable que, tanto en materia de legislación como de políticas públicas, se apostara por la puesta en marcha de procesos innovadores de coproducción a nivel nacional, sectorial y regional, involucrando en todas sus fases de diseño, implementación y evaluación a los actores de la ESS, así como a otras instituciones de apoyo, como universidades u organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. A tales propósitos, la reactivación del Consejo Consultivo del INAES y la creación de otros espacios de interlocución e intermediación de intereses resultan imperativos.

En este mismo sentido, la experiencia hasta ahora acumulada en la formación de los Nodess constituye una buena base para continuar profundizando en estos procesos de articulación y de suscripción de alianzas interinstitucionales con arraigo territorial, pero con una tendencia definida hacia la descentralización y la desconcentración de tareas y funciones.

De igual manera, es factible avanzar hacia la eliminación total de las restricciones jurídicas que hoy en día ponen trabas injustificadas al desarrollo de las entidades asociativas de la ESS, pero con particular énfasis en el subsector cooperativo de ahorro y préstamo, en donde es imperativo derogar la L.R.A.S.C.A.P. y sustituirla

por una verdadera ley de fomento, protección y desarrollo, acorde a la naturaleza y fines de este tipo de organismos sociales.

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

Finalmente, desde de una perspectiva consistente y de largo plazo, la política pública de fomento a la ESS debería asumir un enfoque predominante de empoderamiento organizacional y comunitario, incentivando y premiando los esfuerzos de las empresas sociales tendientes a generar encadenamientos productivos territoriales con impacto en el desarrollo local, de acuerdo a las condiciones específicas de cada región y en un diálogo constructivo de saberes con los residentes locales.

Referencias

- Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 18 de junio de 2015, México. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015
- Acuerdo por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 6 de diciembre de 2018 (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546000&fecha=06/12/2018#gsc.tab=0
- Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 21 de diciembre de 2021 (México). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/690290/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federaci_n_Acuerdo_para_el_Programa_de_Fomento_a_la_ESS.pdf
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 31 de diciembre de 2021 (México). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/741257/rops_2022_consolidado_rev_dv.pdf
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2023, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 30 de diciembre de 2022 (México). https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676230&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2024, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 30 de diciembre de 2023 (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713371&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0
- Cámara de Diputados LXIV Legislatura. (2019, 30 de abril). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Gaceta Parlamentaria*, 5266-XVIII, anexo XVIII-Bis. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>
- Cámara de Diputados LXV Legislatura. (2024, 5 de febrero). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica. *Gaceta Parlamentaria*, 6457-20. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-20.pdf>
- Cañedo, R., Barragán Mendoza, M. C., y Esparza Carmona, J. C. (2022). Los Nodos de la Economía Social y Solidaria como política de Estado en México: La experiencia del NODESS REDESSGRO. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 5, 95-118. <https://doi.org/10.33776/riesise.v5.5319>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados-CEFP. (2023, 3 de octubre). *Recursos Federales para la Economía Social y Solidaria* [Nota informativa]. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2023/notacefp0822023.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados-CEFP. (2024, 14 de noviembre). *Evaluación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, 2019-2024* [Nota informativa]. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2024/notacefp1042024.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (2019). *Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020 del Programa de Fomento a la Economía Social*. https://transparencia.INAES.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/ficha_monitoreo_eval_2019_2020/fimye_s017_2019_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (2020a). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/evaluaciones/ed_tc_19_20/2.PSV.zip
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (2020b). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/evaluaciones/ed_tc_19_20/15.pjcf.zip

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (2021). *Estudio exploratorio de resultados del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020. Primer informe*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Exploratorio_PMB_1erInforme.pdf%23search=tandas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-Coneval. (2022). *Estudio sobre el impacto del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/803355/Impacto_PMB_2.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI. (2020, 16 de julio). INEGI presenta los resultados definitivos de los censos económicos 2019 [Comunicado de prensa]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/otrtemecon/ceneconresdef2019_Nal.pdf
- Instituto Nacional de la Economía Social-INAES (2018). Acta de la Novena Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo. INAES. <https://www.INAES.gob.mx>
- Ley de Economía Social y Solidaria [L.E.S.S.], *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 23 de mayo de 2012 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/less.pdf>
- Ley General de Sociedades Cooperativas [L.G.S.C.], reformada, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 03 de agosto de 1994, México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/lgsc.pdf>
- Lineamientos de Operación 2019 del Programa Sembrando Vida, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 2 de enero de 2019 (México). <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/lineamientos-de-operacion-del-programa-sembrando-vida>
- Movimiento de Regeneración Nacional-Morena. (2018). *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-tp-5-2-a2.pdf>
- Reglas de operación 2020 del Programa Sembrando Vida, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 30 de marzo de 2020 (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0.
- Reglas de operación 2021 del Programa Sembrando Vida, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 28 de diciembre de 2020 (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608917&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0.
- Reglas de operación 2022 del Programa de Microcréditos para el bienestar, *Diario Oficial de la Federación* [D.O.F.], 4 de julio de 2022 (México). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5656956&fecha=04/07/2022#gsc.tab=0

- Rojas, J. J. (2023). Límites y contradicciones del Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024 en México. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 62, 71-94. <https://doi.org/10.18543/baidc.2489>
- Secretaría de Desarrollo Social-Sedesol. (2015). *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social*. https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_20/20S017.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social-Sedesol. (2018). Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa de Fomento a la Economía Social. http://transparencia.INEC.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20%20PFES%202017-2018/INFORME_EVALUACION_ECyR_S017_2017_2018.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP. (2018). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Análisis funcional programático económico*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20_afpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP. (2019). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Análisis funcional programático económico*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/20/r20_afpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP. (2020). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Análisis funcional programático económico*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/20/r20_afpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP. (2021). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Análisis funcional programático económico*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/20/r20_afpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP. (2022). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023. Análisis funcional programático económico*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/docs/20/r20_afpe.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público-SHCP. (2023). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024. Análisis funcional programático económico*. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7I83r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/20/r20_afpe.pdf

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social-STPS. (2021). *Diagnóstico del Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro*. https://jovenesconstruyendoelfuturo.STPS.gob.mx/publico/doc/diagnostico_2021_pp_s-280_jcf.pdf
- Tapia Álvarez, M., Campillo Carrete, B., Cruickshank Soria, S., y Morales Sotomayor, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Alternativas y Capacidades.
- Toiber Rodríguez, I. (2023). *Recuento y balance general de la política pública de fomento a la economía social implementada por el gobierno federal durante el periodo 2015-2023* [Tesis de doctorado]. Universidad Autónoma de Chapingo.
- Toiber Rodríguez, I. (2024). El Programa Sembrando Vida y el impulso a las acciones de ahorro en tres municipios del Veracruz, México. *Textual*, (84), 103-134. <https://doi.org/10.5154/r.textual/2023.84.4>

JUAN JOSÉ ROJAS HERRERA

.....

Licenciado en Economía por la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Sinaloa, maestro en Ciencias en Sociología Rural por la Universidad Autónoma Chapingo y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba, España. Ha sido profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo desde 1988, donde ha impartido cursos a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Es autor de seis libros y de más de 50 artículos y capítulos de libro sobre cooperativismo, economía solidaria y movimientos sociales en el campo. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI), nivel I. Actualmente, se desempeña como coordinador de posgrado en el Departamento de Sociología Rural.

Citar como: Rojas Herrera, J. J. (2025). Políticas públicas de fomento a la economía social solidaria durante el sexenio 2018-2024. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 45-46(97-98), 11-37. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>
