



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Documento de Trabajo 2020-7S

Políticas de fomento de la economía social y solidaria: estudio de caso de la Ciudad de México

Juan José Rojas Herrera, Universidad Autónoma Chapingo

Roberto Cañedo Villarreal, Universidad Autónoma de Guerrero

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Promoción de la ESS mediante políticas públicas:
Directrices para los gobiernos locales

Agosto 2020

Los documentos de trabajo de UNRISD se publican en línea
para estimular el debate y los comentarios críticos.



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) is an autonomous research institute within the UN system that undertakes multidisciplinary research and policy analysis on the social dimensions of contemporary development issues. Through our work we aim to ensure that social equity, inclusion and justice are central to development thinking, policy and practice.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: +41 (0)22 9173020
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org



The Global Social Economy Forum is a global social and solidarity economy (SSE) network that aims to serve as a hub for sharing visions and experiences through cross-border collaboration and cooperation based on multilateral (public-private-community) partnerships for an inclusive, equitable and human centered world for all of us.

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) and Global Social Economy Forum (GSEF)

This is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s), and availability on the UNRISD website (www.unrisd.org) does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them. No publication or distribution of these papers is permitted without the prior authorization of the author(s), except for personal use.

Índice

Lista de Tablas.....	iii
Abreviaturas	iv
Resumen	v
Introducción.....	7
1. Marco Legal de la ESS a nivel federal, estatal y municipal.....	8
2. Programas de fomento de la ESS implementados en el periodo 2016-2019.....	10
3. Servicios de capacitación y asesoría técnica para cooperativas en la CDMX.....	14
4. Políticas de apoyo financiero y de acceso a los mercados	17
5. Incidencia del movimiento cooperativo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas	19
6. Acopio y ordenamiento de información estadística e instrumentos de comunicación y difusión	21
7. Principales hallazgos y recomendaciones	22
Bibliografía.....	25

Lista de Tablas

Tabla 1: Resultados del programa Cooperativas CDMX en los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018.....	12
Tabla 2. Convocatorias y metas del FOCOFESS 2019.....	14
Tabla 3. Convenios de colaboración suscritos entre la STyFE y el IPN entre 2015 y 2018.....	15
Tabla 4. Metas financieras de Cooperativas CDMX 2016-2018 y FOCOFESS 2019 (pesos)	17

Abreviaturas

CCFC	Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo
CCFCDF	Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal
CDMX	Ciudad de México
CE	Comité de Evaluación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DAC	Dirección de Atención a Cooperativas
DFC	Dirección de Fomento al Cooperativismo
DGECyFC	Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo
DGESS	Dirección General de Economía Social y Solidaria
DIF	Dirección de Integración Familiar
DPE	Dirección de Promoción al Empleo
EAT	Especialistas en Asistencia Técnica
ESS	Economía Social y Solidaria
FOCOFESS	Programa Fomento y Constitución de Empresas Sociales y Solidarias
GCDMX	Gobierno de la Ciudad de México
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GOCM	Gaceta Oficial de la Ciudad de México
GODF	Gaceta Oficial del Distrito Federal
ICAT	Instituto de Capacitación para el Trabajo
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LESS	Ley de Economía Social y Solidaria
LFCDF	Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal
PPFIC	Programa de Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa
ROP	Reglas de Operación
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico
SF	Secretaría de Finanzas
SPI	Subprograma de Impulso
SPF	Subprograma de Fortalecimiento
STyFE	Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo profundizar en la comprensión de los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas de fomento a la economía social y solidaria (ESS) en la Ciudad de México (CDMX) durante el periodo 2016-2019, así como proponer líneas generales de acción que contribuyan a su mejora y perfeccionamiento. Los resultados obtenidos fueron producto de un proceso de investigación en tres fases: revisión documental de material impreso, trabajo de campo y elaboración del informe.

Entre los principales hallazgos pueden subrayarse los siguientes: (a) la política de fomento de la ESS se mantiene, fundamentalmente, por la inercia legal e institucional y por la presión de la demanda social de combate al desempleo; (b) la dependencia encargada de ejecutar lo dispuesto en la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo (STyFE), debido a sus graves carencias presupuestales y de personal calificado, solo atiende al sector cooperativo y no al conjunto de entidades asociativas reconocidas como parte integrante del denominado sector social de la economía; (c) el marco legal vigente, en lo substancial, no se cumple y menos se perfecciona; (d) entre 2015 y 2018 se obtuvieron resultados modestos que se vieron empañados por un manejo turbio (de funcionarios y beneficiarios) de los recursos y los programas de apoyo a la ESS; (e) en 2019, en el marco de la autollamada “austeridad republicana”, se introdujo una fuerte centralización administrativa de los programas, acompañada con despidos masivos de empleados e instructores, inexperiencia de las nuevas autoridades y constitución ficticia de nuevas cooperativas; y (f) a lo largo del periodo estudiado ha sido notoria la incapacidad de los esfuerzos gubernamentales para orientar y canalizar el potencial transformador e innovador de la ESS.

Recomendaciones: (a) alinear de manera inmediata la legislación aplicable a las empresas de la ESS con la Constitución Local y reforma integral de la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (LFCDF); (b) elaborar un directorio confiable y actualizado de cooperativas; (c) simplificar, flexibilizar y hacer transparentes todos los procesos administrativos; (d) establecer un procedimiento de georreferenciación de cada cooperativa que mantenga actualizado su estatus en tiempo real; (e) elaborar programas multianuales que permitan alcanzar metas de largo plazo; (f) frenar las pugnas intergrupales en el manejo de los espacios institucionales; (g) coordinar los entes públicos involucrados en la implementación de las políticas públicas: Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) y Alcaldías; (h) reducir las metas cuantitativas, respecto a lo establecido en 2019, privilegiando los aspectos cualitativos (capacitación y acompañamiento técnico a las cooperativas) y no los cuantitativos (número de cooperativas formadas o fortalecidas); (i) adoptar una metodología de capacitación homogénea para la formación y fortalecimiento de las cooperativas; (j) evaluar de manera permanente los programas por parte de instituciones externas al GCDMX; (k) recuperar el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (CCFCDF) como espacio institucional de diálogo y toma de decisiones con el movimiento cooperativo; (l) incentivar la realización de investigaciones y diagnósticos sobre las condiciones en las que operan las cooperativas y ponderar, con base en evidencia derivada de investigación, la posibilidad de extender la política pública más allá del sector cooperativo.

Introducción

El presente estudio forma parte del proyecto *Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policies: Guidelines for Local Governments*, coordinado por UNRISD, y cuyos objetivos son profundizar en la comprensión del desarrollo de políticas públicas y ecosistemas para la economía social y solidaria (ESS) y proponer líneas generales que los formuladores de políticas puedan utilizar para diseñar e implementar políticas públicas que promuevan la ESS, a partir de seis estudios de caso, entre ellos la Ciudad de México (CDMX).

En la CDMX, el diseño e implementación de políticas públicas de fomento de la ESS, especialmente de la figura de sociedad cooperativa, no son actividades nuevas. Sus antecedentes se remontan al año 2000, aunque su formalización programática acontece a partir del 2007, cuando a través de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo (STyFE) se empiezan a llevar a cabo diversos programas de impulso y fortalecimiento del cooperativismo, con base en presupuestos indirectos procedentes de distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal (GDF), hoy GCDMX.

Entre 2012 y 2014, ya con presupuesto propio, se ejecutó el Programa de Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), que otorgó apoyos económicos a las cooperativas con el objetivo de impulsar sus proyectos productivos. Durante este periodo, se apoyó a un total de 157 cooperativas, integradas por 2 442 personas, de las cuales 1 392 fueron mujeres y 1 050 hombres.

A partir del 2015 se puso en marcha el Programa Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México, que continuó durante los tres años siguientes. En 2019, con la intención de ampliar la cobertura del programa más allá del ámbito del sector cooperativo, en el que hasta entonces se había desenvuelto, la STyFE lanzó el Programa Fomento y Constitución de Empresas Sociales y Solidarias (FOCOFESS).

De manera complementaria a los programas de fomento de la ESS mencionados, se han impulsado diversos programas especiales, manejados por otras secretarías del GCDMX o por parte de las 16 Alcaldías con que cuenta la ciudad. Sin embargo, en este trabajo nos hemos limitado al análisis de los programas implementados por la STyFE durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019.

En cuanto al aspecto metodológico, la realización del estudio transcurrió en tres etapas. En la primera de ellas se efectuó una revisión documental exhaustiva de diferentes materiales de interés, tales como libros, artículos, documentos, leyes, reglamentos, diarios de debates legislativos y, de manera especial, las Reglas de Operación (ROP) de los diferentes programas, así como sus convocatorias y evaluaciones, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) de 2016 y, a partir de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCM).

La segunda etapa comprendió la recopilación de información en campo, mediante 13 entrevistas con informantes claves, entre los que se incluyen funcionarios y exempleados de distintas dependencias de la administración pública local, directivos y socios de las cooperativas beneficiarias, instructores acreditados por la STyFE y estudiosos del tema, cuyas opiniones, comentarios y recomendaciones son retomadas en diversas partes del trabajo.

Durante la tercera y última etapa, se procedió al ordenamiento y análisis de la información recopilada, así como a la redacción del informe final, cuyos resultados se exponen en siete apartados, que abordan la siguiente temática: (1) marco legal de la ESS y el cooperativismo a nivel nacional y local; (2) programas de fomento de la ESS instrumentados en los últimos cuatro años; (3) metodologías de capacitación organizacional utilizadas para fortalecer y consolidar las capacidades asociativas y empresariales de las sociedades cooperativas; (4) políticas de apoyo financiero y de acceso a los mercados; (5) formas de participación e incidencia de las sociedades cooperativas y sus organismos de integración en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de fomento de la ESS; (6) mecanismos de acopio y ordenamiento de información estadística relacionados con el quehacer de las sociedades cooperativas, así como instrumentos de comunicación y difusión de sus logros empresariales entre la población en general; y (7) hallazgos principales y recomendaciones.

1. Marco Legal de la ESS a nivel federal, estatal y municipal

El marco jurídico aplicable a la ESS en la CDMX, al que normalmente se apela como fundamento legal de las políticas públicas de fomento y promoción que se dictan en esta materia desde el GCDMX, empieza desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo Artículo 25, párrafo séptimo, indica que:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Sobre esta base se fueron dictando y readecuando leyes específicas para cada una de las figuras asociativas reconocidas como parte de la ESS. De esta manera, los ejidos y comunidades quedaron regulados por la Ley Agraria, cuya última reforma data de 1992. La Ley General de Sociedades Cooperativas se reformó por última vez en 2018, y en el caso de las organizaciones y empresas de los trabajadores, su normatividad fue objeto de diversas modificaciones incorporadas a la Ley Federal del Trabajo.

Otros ordenamientos jurídicos de ámbito federal que, de manera complementaria o supletoria, regulan a las entidades de la ESS son la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Sociedades Mercantiles.

No obstante, para que existiera una ley marco y de ámbito general para todas las entidades de la ESS, tuvieron que pasar 29 años, hasta que, en mayo de 2012, se publicó la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del citado párrafo séptimo del Artículo 25 de la CPEUM, en lo referente al sector social de la economía.

Esta Ley, de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo 1, es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, cuya aplicación deberá hacerse sin perjuicio de otras disposiciones que dicten los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y las entidades federativas o municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En correspondencia con lo anterior, en el Artículo 2, se señala que el objeto de la LESS consiste en definir las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del sector social de la economía, así como la responsabilidad de fomento e impulso por parte del Estado. Consecuentemente, el Artículo 44 reconoce a los organismos de este sector el derecho de ser sujetos de fomento y apoyo a sus actividades económicas y, por ende, de recibir asesoría, asistencia técnica y capacitación por parte de las autoridades competentes.

Otro hito en la definición del marco regulatorio de la ESS fue la aprobación, por parte de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, de la adición de la fracción XXIX-N al Artículo 73 de la CPEUM, mediante la cual se estableció la facultad concurrente del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales para promulgar leyes de fomento cooperativo en los 32 estados que constituyen la República Mexicana. No obstante, hasta el momento, sólo seis estados, incluyendo a la CDMX, han expedido su respectiva ley de fomento cooperativo. Únicamente la CDMX cuenta con un reglamento específico de dicha ley.

La Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal (LFCDF), promulgada el 20 de enero de 2006, estipula que las autoridades competentes para su administración serán el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la STyFE, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría del Bienestar), la Secretaría de Finanzas (SF) y los Jefes Delegacionales. Su implementación quedaría a cargo de la STyFE.

Asimismo, el Artículo 9, inciso A, fracción II, establece que corresponde a la STyFE impulsar las actividades de fomento cooperativo en el Distrito Federal y proporcionar, por sí o a través de personas físicas o morales, bajo su revisión, asesoría, capacitación y adiestramiento para la constitución, consolidación, administración y desarrollo de las sociedades cooperativas, así como para la producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios necesarios para los actos que establece la referida Ley.

Debido a que la política pública de fomento cooperativo se estima como parte integrante de la política de desarrollo social del GCDMX, los Artículos 32 y 33 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal disponen, de manera unívoca, que todos los programas sociales que se expidan deberán enmarcarse en los principios de dicha Ley y las ROP específicas sujetarse a lo dispuesto en la misma.

Desde el 17 de septiembre de 2017, la CDMX cuenta con una Constitución Política propia, destacando que en los Artículos 3, 9, 10, 11, 16, 17 y 50 se encuentran menciones

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_20667

