



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA RURAL

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

RECuento Y BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL IMPLEMENTADA POR EL GOBIERNO FEDERAL DURANTE EL PERÍODO 2015-2023

TESIS

Que como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTORA EN CIENCIAS EN ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA



APROBADA



PRESENTA:
INGRID ANAID TOIBER RODRÍGUEZ

BAJO LA SUPERVISIÓN DEL
DR. JUAN JOSÉ ROJAS HERRERA

Chapingo, Estado de México, noviembre de 2023



RECUESTO Y BALANCE GENERAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL IMPLEMENTADA POR EL GOBIERNO
FEDERAL DURANTE EL PERÍODO 2015-2023

Tesis realizada por **INGRID ANAID TOIBER RODRÍGUEZ** bajo la supervisión
del Comité Asesor, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial
para obtener el grado de:

DOCTORA EN CIENCIAS EN ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA

PRESIDENTE



Dr. Juan José Rojas Herrera

ASESOR



Dr. Guillermo Arturo Torres Carra

ASESOR



Dr. José de Jesús Rivera de la Rosa

Lector externo:

Dr. Reyes Altamirano Cárdenas

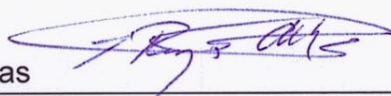


Tabla de contenido

ABREVIATURAS	x
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ABORDAJE TEÓRICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA.....	18
1.1 Cooperativismo	18
1.2 Economía Social y Solidaria.....	24
1.2.1 Surgimiento y teorización de la Economía Social y Solidaria	24
1.2.2 Carácter substantivo de la Economía Social y Solidaria.....	26
1.2.3 Perspectivas teóricas de la Economía Social y Solidaria.....	28
1.3 Política pública de fomento a la economía social.....	40
1.3.1 Tipos de políticas públicas.....	41
1.3.2 Proceso de formulación de la política pública.....	42
1.3.3 Política pública de fomento a la economía social y solidaria	43
1.3.4 Participación ciudadana.....	46
1.3.5 Co-construcción de políticas públicas de fomento a la economía social	50
CAPÍTULO II. EL INAES Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MÉXICO.....	54
2.1 Antecedentes	56
2.2 Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social 2015-2018	58
2.3 Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social 2021-2024	87
2.3.1 Primer objetivo prioritario	94
2.3.2 Segundo objetivo prioritario	100
2.3.3 Tercer objetivo prioritario	104
2.3.4 Cuarto objetivo prioritario	108
2.3.5 Quinto objetivo prioritario	112

2.4 Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 en la 4T	116
2.5 El INAES durante la 4T	124
2.5.1 Directorio Nacional de Empresas de Economía Social y Solidaria .	126
2.5.2 NODESS.....	128
2.5.3 Capacitación brindada por el INAES.....	133
2.5.4 Fomento de la comercialización y visibilización del SSE	134
2.5.5 Promoción de la ESyS y fomento a la innovación	137
2.6 Perspectivas sobre el INAES	138
CAPÍTULO III. PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO...141	
3.1 Mecanismo de operación	141
3.2 Las cooperativas y el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	159
3.2.1 Caracterización de las cooperativas entrevistadas	160
3.2.2 Proceso de participación y comunicación entre las cooperativas y el PJCF	161
3.2.3 Esquema de capacitación de los aprendices.....	164
3.2.4 Desempeño de los aprendices y su impacto en la cooperativa	166
3.2.5 Apreciación general de las cooperativas	169
CAPÍTULO IV. PROGRAMA SEMBRANDO VIDA	173
4.1 Mecanismo de operación del PSV	173
4.2 Las cooperativas y el Programa Sembrando Vida	191
4.2.1 Cooperativas conformadas en el marco del PSV	191
4.2.2 Caracterización de los beneficiarios del PSV encuestados	193
4.2.3 Situación del ahorro de los beneficiarios encuestados	195
4.2.4 Perspectivas sobre la conformación de cooperativas	199
4.2.5 Perspectivas sobre el ahorro no obligatorio.....	200

4.2.6 Hallazgos	201
CAPÍTULO V. OTROS PROGRAMAS RELACIONADOS	208
5.1 Programa de Microcréditos para el Bienestar	208
5.2 Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar.....	219
CAPÍTULO VI. BALANCE GENERAL Y CONCLUSIONES	222
FUENTES CONSULTADAS	240
ANEXOS	250

Lista de cuadros

Cuadro 1 Variables generales y preguntas guía	15
Cuadro 1.1 Diferencias entre empresa cooperativa, empresa de capital y organización de beneficencia social	19
Cuadro 2.1 Alineación de los objetivos del PSFES 2015-2018 con el PND 2013- 2018 y con el PDI 2013-2018.....	62
Cuadro 2.2 Objetivo 1 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores	64
Cuadro 2.3 Objetivo 2 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores	69
Cuadro 2.4 Objetivo 3 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores	72
Cuadro 2.5 Objetivo 4 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores	75
Cuadro 2.6 Objetivo 5, estrategias, líneas de acción e indicadores.....	78
Cuadro 2.7. Metas y parámetros del Objetivo 1 del PSFES 2021-2024	96
Cuadro 2.8. Metas y parámetros del Objetivo 2 del PSFES 2021-2024	102
Cuadro 2.9. Metas y parámetros del Objetivo 3 del PSFES 2021-2024	105
Cuadro 2.10. Metas y parámetros del Objetivo 4 del PSFES 2021-2024	110
Cuadro 2.11. Metas y parámetros del Objetivo 5 del PSFES 2021-2024	114
Cuadro 2.12. Presupuesto asignado al Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017.....	121
Cuadro 2.13 Presupuesto autorizado para el INAES 2015-2024.....	125
Cuadro 2.14. Número de NODESS aprobados, por año	130
Cuadro 3.1 Presupuesto aprobado para el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (pesos).....	147
Cuadro 3.2 Vacantes, centros de trabajo y aprendices vinculados, por estado, al mes de enero de 2022	149
Cuadro 3.3 Beneficiarios y montos entregados en becas, por año.....	155
Cuadro 3.4. Sociedades cooperativas entrevistadas	161
Cuadro 4.1 Número de beneficiarios del PSV por mes, 2019-2022.....	181
Cuadro 4.2 Extracto de la Matriz de Indicadores 2022 del PSV sobre el ahorro	187
Cuadro 4.3 Presupuesto aprobado para subsidios del PSV (pesos)	189

Cuadro 4.4 Número de beneficiarios en mayo de 2022 y 2023, por estado ...	189
Cuadro 4.5 Número y género de las personas encuestadas por CAC	194
Cuadro 5.2 Número de tandas otorgadas 2019-2022.....	213

Lista de figuras

Figura 1. Proporción de centros de trabajo respecto del total de UE.....	152
Figura 2. Proporción de aprendices vinculados respecto del total de vacantes por estado.....	153
Figura 3. Municipios donde se ubican las CAC encuestadas	194
Figura 4. Uso del ahorro por parte de las personas encuestadas	196

Lista de anexos

Anexo 1.....250

Anexo 2.....251

Anexo 3.....254

Anexo 4.....260

Anexo 5.....263

Anexo 6.....265

Anexo 7.....266

Anexo 8.....267

Anexo 9.....268

Anexo 10.....269

Anexo 11.....270

Anexo 12.....272

Anexo 13.....274

Anexo 14.....275

ABREVIATURAS

4T:	Cuarta Transformación de la vida pública de México
ACI:	Alianza Cooperativa Internacional
ALCONA:	Alianza Cooperativista Nacional
AMEXCID:	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMLO:	Andrés Manuel López Obrador
ARIC:	Asociación Rural de Interés Colectivo
BANSEFI:	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CAC:	Comunidades de Aprendizaje Campesino
CCES:	Centro Canadiense de la Economía Social
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIOAC:	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CIRIEC:	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
CLAD:	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNBV:	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNPA:	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
CODECI:	Comité de Defensa Ciudadana
CODUC:	Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas
CONACYT:	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFOR:	Comisión Nacional Forestal
CONANP:	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONAPO:	Consejo Nacional de Población
CONDUSEF:	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CSESM:	Cuenta Satélite de la Economía Social en México
DENUE:	Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas
DOF:	Diario Oficial de la Federación

DGOP:	Dirección General de Opciones Productivas
EE. UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ENAFIN:	Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas
ENIF:	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera
ENIGH:	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
EPN:	Enrique Peña Nieto
ESF:	Empresas Sociales Forestales
ESyS:	Economía Social y Solidaria
FINABIEN:	Financiera para el Bienestar
FONAES:	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad
GSEF:	Foro Global de Economía Social
INAES:	Instituto Nacional de la Economía Social
INAI:	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISFL:	Instituciones sin Fines de Lucro
LESS:	Ley de Economía Social Solidaria
LGSC:	Ley General de Sociedades Cooperativas
LRASCAP:	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
Mdp:	Millones de pesos
MFCCV:	Manejo Forestal Comunitario y Cadenas de Valor para el Bienestar
Mmdp:	Miles de millones de pesos
MIAF:	Milpa Intercalada entre Árboles Frutales
MIPyMES:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MIR:	Matriz de Indicadores de Resultados
MOCIP:	Movimiento de Comunidades Indígenas y Pueblos
MST:	Movimiento Social por la Tierra
NODESS:	Nodo de Impulso a la Economía Social y Solidaria
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG:	Organismo no Gubernamental

OSC:	Organismos de la Sociedad Civil
OSSE:	Organismos del Sector Social de la Economía
PBT:	Producción Bruta Total
PDI:	Programa de Desarrollo Innovador
PEF:	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB:	Producto Interno Bruto
PMB:	Programa de Microcréditos para el Bienestar
PND:	Plan Nacional de Desarrollo
PNV:	Programa Nacional de Vivienda
PPFES S-017:	Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social
PSFES:	Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social
PJCF:	Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
POP:	Programa de Opciones Productivas
PSV:	Programa Sembrando Vida
RAICEES:	Ruta de acompañamiento para la innovación y creación de emprendimientos en economía social
ROP:	Reglas de Operación
SB:	Secretaría de Bienestar
SADER:	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SAF:	Sistemas de Producción Agroforestales
SAGARPA:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDECO:	Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP:	Secretaría de Educación Pública
SOCAP:	Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
SOFINCO:	Sociedades Financieras Comunitarias
SOFIPO:	Sociedades Financieras Populares
SOFOM:	Sociedad Financiera de Objeto Múltiple
SPR:	Sociedad de Producción Rural

SSE:	Sector Social de la Economía
STPS:	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
STyFE:	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México
Telecomm:	Telecomunicaciones de México
UE:	Unidades Económicas
UGOCP:	Unión General Obrera Campesina y Popular
UNTA:	Unión de Trabajadores Agrícolas
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

AGRADECIMIENTOS

A quienes, a través del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), financiaron mis estudios de posgrado.

A la Universidad Autónoma Chapingo por seguir siendo un espacio de formación académica y crecimiento profesional y personal.

Al Departamento de Sociología Rural y al Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria por la oportunidad brindada.

Al Dr. Juan José Rojas Herrera por su asesoría, permanente disposición y paciencia.

Al Dr. Guillermo Arturo Torres Carral por sus oportunos consejos y recomendaciones.

Al Dr. José de Jesús Rivera de la Rosa por su constante apoyo y disposición.

A la Alianza Cooperativista Nacional por su invaluable ayuda.

A las sociedades cooperativas que, con plena disposición e interés, participaron en la investigación.

A las personas beneficiarias de programas sociales por su cooperación incondicional.

DATOS BIOGRÁFICOS

Ingrid Anaid Toiber Rodríguez

Lugar de nacimiento: Ciudad de México

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4225-0588>

Correo electrónico: anaidtoiber@hotmail.com

Formación académica:

Licenciatura en Comercio Internacional de Productos Agropecuarios. División de Ciencias Económico-Administrativas. Universidad Autónoma Chapingo. Estado de México. Cédula profesional 6454616.

Maestría en Ciencias en Socioeconomía, Estadística e Informática-Desarrollo Rural. Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas Campus Montecillo. Estado de México. Cédula profesional 11588970.

Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria. Departamento de Sociología Rural. Universidad Autónoma Chapingo. Estado de México.

RESUMEN

Recuento y balance general de la política pública de fomento a la economía social implementada por el gobierno federal durante el período 2015-2023

Ingrid Anaid Toiber Rodríguez¹

En México, a partir de la publicación de la Ley de Economía Social y Solidaria en 2012, se han implementado políticas públicas que básicamente buscan proveer de una fuente de autoempleo e ingreso a sectores de la población excluidos de la actividad económica formal, enmarcando tales políticas como parte del impulso gubernamental al Sector Social de la Economía. Desde que la administración federal del expresidente Enrique Peña Nieto publicó el Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social, en 2015, la política pública encaminada al fortalecimiento de este sector fue relativamente estable y homogénea, otorgando una serie de apoyos económicos (subsidios) y en especie (capacitación y asistencia técnica), hacia organismos de diversa naturaleza que formaban parte del Sector Social de la Economía, sin que ello implicase necesariamente que, en la práctica, dichos organismos en verdad operaran bajo los principios de la economía social y solidaria. En 2019, a partir de la administración federal de Andrés Manuel López Obrador, se dio una reestructuración programática que afectó a las instancias encargadas del fomento de la economía social, situación que se buscó abordar a través de la investigación centrada en determinar si se ha producido un proceso de continuidad o de ruptura y reestructuración en la política pública en cuestión. A partir de una revisión bibliográfica, entrevistas a sociedades cooperativas y encuestas a beneficiarios de programas sociales, se observó que, aunque prevalece un discurso público que abraza la transformación económica, la búsqueda de la igualdad, la inclusión y la redistribución de la riqueza, teniendo declarativamente a la economía social y al cooperativismo como una de las vías para lograr el bienestar sostenible; la política pública de fomento a la economía social diseñada para ello carece de presupuesto, objetivos y estrategias definidas, lo que ha generado resultados de bajo impacto, dispersos y poco articulados.

Palabras clave: cooperativismo, ahorro, sector social

¹ Tesis de Doctorado Interinstitucional en Economía Social Solidaria. Universidad Autónoma Chapingo.

Autor: Ingrid Anaid Toiber Rodríguez

Director de tesis: Dr. Juan José Rojas Herrera

ABSTRACT

Overview and general balance of the public policy to promote the social economy implemented by the federal government during the period 2015-2023

Ingrid Anaid Toiber Rodríguez²

In Mexico, since the publication of the Social and Solidarity Economy Law in 2012, the public policies that have been implemented basically seek to provide a source of self-employment and income to sectors of the population excluded from formal economic activity, framing such policies as part of the governmental boost to the Social Sector of the Economy. Since the federal administration of former President Enrique Peña Nieto published the Sector Program for the Promotion of the Social Economy, in 2015, the public policy aimed at strengthening this sector was relatively stable and homogeneous, granting a series of economic support (subsidies) and in kind (training and technical assistance), towards organizations of diverse nature that were part of the Social Sector of the Economy, without necessarily implying that, in practice, such organizations actually operated under the principles of the social and solidarity economy. In 2019, starting with the federal administration of Andrés Manuel López Obrador, there was a programmatic restructuring that affected the bureaus in charge of promoting the social economy, a situation that we sought to address through this research focused on determining whether there has been a process of continuity or of rupture and restructuring in the public policy under discussion. Based on a literature review, interviews with cooperative societies and surveys of beneficiaries of social programs, it was observed that, although there is a prevailing public discourse that embraces economic transformation, the search for equality, inclusion and redistribution of wealth, with the social economy and cooperativism as one of the ways to achieve sustainable welfare, the public policy designed to promote the social economy lacks a budget, objectives and defined strategies, which has generated low-impact, dispersed and poorly articulated results.

Key words: cooperativism, savings, social sector.

² Thesis of the Interinstitutional Doctorate in Social Solidarity Economy. Autonomous University of Chapingo.

Author: Ingrid Anaid Toiber Rodríguez

Advisor: Dr. Juan José Rojas Herrera

INTRODUCCIÓN

En México, la aplicación del modelo económico neoliberal a lo largo de las últimas cuatro décadas ha provocado que los ingresos de las familias más ricas sean 15 veces mayores a los de las más pobres (ENIGH, 2023). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017), la asimetría entre ricos y pobres en México es la más grande entre sus países miembro (después de impuestos y transferencias) y en general, a nivel mundial, mientras que el 10% de la población (el decil de mayores ingresos) acapara el 79% de la riqueza nacional (Chancel et al, 2022).

En junio de 2015, coincidiendo con el inicio de la segunda mitad de la administración de Enrique Peña Nieto (EPN), fue publicado el Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social (PSFES) como la herramienta del Gobierno Federal que con la que se buscó establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que permitiesen contribuir al desarrollo del Sector Social de la Economía (SSE) y con el que se buscó dar respuesta al mandato contenido en el Artículo 46 de la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), así como en los artículos 33 y 34 de la Ley General de Desarrollo Social, en el sentido de atender iniciativas productivas del SSE mediante el apoyo a proyectos productivos, identificar oportunidades de inversión, brindar capacitación, asistencia técnica, organización y diseño de proyectos productivos.

Derivado del PSFES se han implementado políticas públicas que básicamente buscan proveer de una fuente de autoempleo e ingreso a sectores de la población excluidos de la actividad económica formal, enmarcando tales políticas como parte del impulso gubernamental al SSE.

Desde la publicación del PSFES en 2015 y, a lo largo de la segunda mitad de la administración de EPN, la política pública de orden federal encaminada al fortalecimiento de ese sector fue relativamente estable y homogénea,

articulándose a través del Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social (PPFES). Este programa otorgó una serie de apoyos, tanto económicos como en especie (sobre todo capacitación y asistencia técnica), a organismos de diversa naturaleza que formaban parte del SSE, sin que ello implicase necesariamente que en la práctica diaria dichos organismos en verdad operaran bajo los principios de la Economía Social y Solidaria (ESyS).

El PPFES operó de forma regular desde su creación hasta 2018. A partir de la administración federal de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en 2019, se dio una reestructuración programática en la Secretaría de Bienestar (SB) así como en el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), organismo encargado del fomento a la economía social, por lo que dejaron de operar una gran cantidad de programas sociales y surgieron otros nuevos que buscaron, con diferentes enfoques y esquemas, contribuir al bienestar social a través de la atención y apoyo de la población en más desventaja. Por su parte, el PPFES vio su presupuesto considerablemente disminuido, a tal punto que para 2021 y 2022 no se le asignó presupuesto alguno, lo que implicó su desaparición.

La política social implementada durante el mandato de AMLO y su relación con el SSE y con el cooperativismo, específicamente, se aborda desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, como parte del eje general de Bienestar, donde se señaló que se pretendía “atender las demandas sociales desde y en el territorio, romper las brechas de desigualdad, generar procesos de inclusión productiva y financiera mediante la economía social y el cooperativismo para que el bienestar sea sostenible en el largo plazo” (Gaceta Parlamentaria, 2019: 89).

En el eje general de desarrollo económico se estableció que “se promoverá el cooperativismo y la economía social y solidaria, reconociendo a estas iniciativas como parte importante de la economía e impulsando su proliferación y socialización. Se vinculará a las empresas sociales con el mercado y se facilitará

el acceso a los apoyos para este sector” (Gaceta Parlamentaria, 2019: 149). Finalmente, como parte de una serie de propuestas ciudadanas generadas en mesas de trabajo, se recomendó conformar cooperativas, grupos y/o asociaciones para evitar intermediarios.

Como se mencionó anteriormente, en el marco de la política social diseñada por el actual gobierno federal, surgieron nuevos programas que, sin tener a la economía social y solidaria como su eje transversal, también buscan, de una u otra manera, fortalecer este sector de la economía.

Tal es el caso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF), el Programa Sembrando Vida (PSV) y el Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB), el primero adscrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el resto a la SB.

El PJCF se enfoca en facilitar a los jóvenes su incorporación temporal a un centro de trabajo para ser capacitados y empleados por un periodo máximo de un año. La vinculación con la economía social y solidaria consiste en que los centros de trabajo pueden ser sociedades cooperativas, por lo que los jóvenes que se incorporen a ellas, en el mejor de los casos, pueden volverse socios o bien formar nuevas sociedades cooperativas.

El PSV se ocupa fundamentalmente de dotar de incentivos económicos, insumos y asistencia técnica a productores de zonas rurales, principalmente, para establecer sistemas agroforestales que permitan la reforestación de esos espacios. En este caso, el PSV buscaba que los beneficiarios constituyeran sociedades cooperativas de consumo con el ahorro que el propio Programa les retenía obligatoriamente cada mes y el cual les era regresado íntegro, una vez transcurridos 3 años desde el inicio de su participación en el Programa. Sin embargo, tal disposición se eliminó desde el ejercicio fiscal 2022.

El Programa de Microcréditos para la Bienestar, también conocido como Tandas para el Bienestar, otorga préstamos exclusivamente a personas físicas para el fortalecimiento de alguna actividad productiva (excepto agropecuaria) con la que cuenten. Los préstamos se realizan sin tasa de interés, sin necesidad de historial crediticio ni avales.

El PSV y PJCF tienen presupuestos muy importantes y una amplia cobertura, mientras que el PMB ha visto notoriamente reducido su presupuesto. En todo caso, dichos programas centran su atención en cuestiones índole diversa (capacitación para el empleo, reforestación, micropréstamos), por lo que la ESyS, así como su fomento y promoción, no son sus ejes transversales.

Mientras tanto, desde el INAES se han realizado actividades diversas, sobre todo de capacitación y difusión, en colaboración con instituciones de educación superior y algunas secretarías de Estado, pese a que se observan dificultades operativas graves debido al modesto presupuesto aprobado para la operación del INAES y la desaparición del PPFES.

En suma, derivado del cambio en la administración del gobierno federal, existen importantes modificaciones en la forma en la que se estructura e implementa la política pública de fomento a la ESyS.

Por consiguiente, diversos programas creados en la actual administración federal conforman la política pública de orden federal para el fomento de la ESyS y, para su adecuada comprensión y valoración, se requiere de un estudio de carácter global o integral. El enfoque de la ESyS en esos programas hasta ahora no se ha estudiado de forma central, puesto que la naturaleza de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro se inclina más hacia la reforestación y el empleo temporal de becarios en empresas u organismos de diversa índole, así como la inclusión financiera, en el caso del PMB.

De tal forma, un estudio que centre su atención en el enfoque de la ESyS presente en las acciones llevadas a cabo por los programas antes señalados y por el INAES será relevante para determinar el estado de la política pública de fomento y promoción en esa materia durante esta administración federal, lo que permitirá inferir qué tanta centralidad o importancia se le está dando al SSE en este periodo, comparativamente con lo ocurrido en el sexenio de EPN.

Por lo tanto, resulta indispensable analizar la articulación e implementación de la política pública enfocada en los programas enlistados anteriormente para evaluar algunos de sus resultados en materia de fortalecimiento de la ESyS y determinar si ha habido avances o retrocesos en esta política pública. En virtud de lo anterior, la pregunta que guiará el presente trabajo de investigación se formuló en los siguientes términos:

- En el marco de la reestructuración programática realizada durante la administración federal de Andrés Manuel López Obrador: ¿cuáles han sido los cambios, continuidades y resultados en la política pública para el fomento de la ESyS durante el período comprendido entre 2019 y 2023, cuál es el grado de articulación e interdependencia entre los diferentes programas gubernamentales que atienden a los actores de la economía social y qué perspectivas tiene esta política pública hasta el fin del sexenio lópezobradorista?

A fin de dar respuesta a la interrogante anterior, la presente investigación se ha planteado como objetivo general documentar e identificar la manera en la que se ha implementado la política pública, de orden federal, tendiente al fomento de la ESyS, durante el periodo 2019 a 2023, tomando como ejes de estudio prioritarios a los Programas Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, Microcréditos para el Bienestar y el Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social, todo ello con el fin de determinar si se ha producido un proceso de continuidad o de ruptura y reestructuración de esta política pública

comparativamente con lo realizado durante la segunda mitad del sexenio gubernamental de Enrique Peña Nieto (2015-2018).

De manera específica, se buscará:

1. Identificar y revisar las diversas acciones que está llevando a cabo el INAES tendientes al fomento de la economía social y solidaria.
2. Recuperar la apreciación sociedades cooperativas participantes en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro sobre su fortalecimiento a partir de recibir aprendices.
3. Identificar la incidencia del Programa Sembrando Vida en la constitución de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, consumo y producción.
4. Determinar el grado de centralidad del enfoque de la economía social y solidaria presente en los programas estudiados.
5. Evaluar el marco jurídico, institucional y programático que guarda relación con la política pública de fomento de la economía social durante el periodo estudiado.

Para abordar la investigación se ha partido de una hipótesis general consistente en que, en el marco de la actual administración federal a cargo de AMLO y haciendo alusión a la autodenominada Cuarta Transformación, prevalece un discurso público que abraza la transformación económica, la búsqueda de la igualdad, la inclusión y la redistribución de la riqueza, teniendo declarativamente a la ESyS y al cooperativismo como una de las vías para lograr el bienestar sostenible; sin embargo, la política pública de fomento a la ESyS diseñada para tal efecto carece de objetivos y estrategias definidas y específicas, además de

tener insuficiencia presupuestal en algunos casos, lo que hasta ahora ha generado resultados de bajo impacto, dispersos y poco articulados.

Para una mejor comprensión del problema a investigar, así como para intentar dar una respuesta provisional a la pregunta de investigación y avanzar en el cumplimiento de los objetivos antes señalados, se parte de un conjunto de herramientas metodológicas, descritas a continuación.

Se optó por un enfoque mixto para abordar la investigación, ya que, de acuerdo con Morgan (1998), los proyectos de investigación que combinan las fortalezas de dos o más métodos pueden producir mejores resultados que aquellos en los que se usa un solo método. Además, esa posibilidad es mayor al combinar los métodos cualitativo y cuantitativo puesto que esa mezcla maximiza la posibilidad de aprovechar distintas fortalezas en un mismo proyecto.

Por lo tanto, se buscó integrar las fortalezas complementarias de métodos distintos a través de una diferenciación de tareas. Para ello, se usó el método cualitativo y cuantitativo para distintos, pero bien coordinados propósitos dentro del mismo proyecto de investigación.

Para Hernández Sampieri *et al* (2006), quienes, a su vez, citan a diversos autores, el enfoque mixto es un proceso que recolecta, analiza y vincula datos, tanto cuantitativos como cualitativos, en un mismo estudio. Además, puede utilizar los dos enfoques para responder a distintas preguntas de investigación de un mismo planteamiento del problema.

La investigación, de acuerdo con su propósito, fue de tipo descriptivo ya que se analizó la manera en que la implementación de cada uno de los programas seleccionados incidió en el fomento de la ESyS.

Asimismo, se trató de un estudio transversal, ya que se realizó en un solo periodo de tiempo sin dar un seguimiento posterior. Además, para el caso de los programas Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida, la información fundamental se obtuvo aplicando directamente instrumentos de medición a los elementos de estudio. Adicionalmente, se hizo una vasta revisión documental de las acciones realizadas por el Programa Microcréditos para el Bienestar y por el INAES. Se trató de un estudio observacional ya que no se manipularon variables ni factores.

El estudio se desarrolló bajo un enfoque metodológico principalmente cualitativo basado en entrevistas a profundidad. Además, se complementó con el método cuantitativo a través de encuestas. En consecuencia, el contenido de los instrumentos a utilizarse incluyó información cuantitativa y cualitativa.

Se utilizaron dos técnicas de investigación: la entrevista a profundidad y la encuesta (a través de un cuestionario estructurado).

a) Entrevista a profundidad

La entrevista individual en profundidad inicia con una primera entrevista de carácter muy abierto, la cual parte de una pregunta generadora, amplia, que busca no sesgar un primer relato, que será el que servirá de base para la profundización posterior (Sandoval Casilimas, 1996).

Las entrevistas a profundidad se caracterizan por ser flexibles y dinámicas, no directivas, no estructuradas, no estandarizadas y abiertas. Este tipo de entrevistas siguen el modelo de una conversación entre iguales y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas (Taylor y Bogdan, 1987).

Dichas entrevistas se sostuvieron con los socios de algunas cooperativas que participaron en el PJCF. El instrumento a través del cual se llevó a cabo fue una guía de entrevista.

b) Encuesta

De acuerdo con Malhotra (2004), las encuestas son entrevistas con un gran número de personas, utilizando un cuestionario prediseñado. Rojas (1995) señala que es una técnica que consiste en recopilar información sobre una parte de la población denominada muestra, por ejemplo: datos generales, opiniones, sugerencias o respuestas que se proporcionen a preguntas formuladas sobre los diversos indicadores que se pretenden explorar a través de dicho medio.

Por su parte, Valtierra (1989) señala que se trata de una técnica para generar información a partir de una muestra, con el objetivo de generalizar los resultados hacia toda la población definida por alguna característica, registrando sistemáticamente la información en un formato estándar común a todos los individuos entrevistados para describirlos, compararlos o explicar sus relaciones.

En este caso, la encuesta se dirigió a los beneficiarios del PSV. El instrumento a través del cual se aplicó fue un cuestionario estructurado.

Se diseñaron 2 tipos de instrumentos de recolección de datos, en función del tipo de actor, así como del objetivo de investigación. Los detalles de dichos instrumentos se condensan en el cuadro del Anexo 1.

La población de estudio se definió y seleccionó con base en las siguientes características y situaciones:

- i. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

La idea inicial fue integrar un listado de las cooperativas que participaron a lo largo de 2019 a 2022 en dicho programa recibiendo aprendices, por lo que se analizaron los siguientes puntos para seleccionar a las cooperativas:

- Que se ubicaran en la zona centro del país o cercanas a ésta.
- Se daría prioridad a las cooperativas que hubieran participado más años en el Programa.
- Se daría prioridad a las cooperativas que recibieron a un mayor número de becarios.
- Se buscaría seleccionar cooperativas de giro diverso.

Como parte de las actividades de gabinete, se revisó la página web de la STPS e informes de resultados o documentos similares a fin de ubicar a las cooperativas participantes, sin embargo, no hubo información pública disponible. Por lo tanto, en enero de 2022 se realizó una solicitud de información ante la Plataforma Nacional de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) requiriendo lo siguiente:

1. Número de sociedades cooperativas (de producción, de consumo o de ahorro-préstamo) registradas como centros de trabajo y verificadas, por estado, por ejercicio fiscal (de 2019 a 2022)
2. Número de sociedades cooperativas (de producción, de consumo o de ahorro-préstamo) verificadas que recibieron aprendices, por estado, por ejercicio fiscal (de 2019 a 2022)
3. Número de vacantes disponibles en las sociedades cooperativas (de producción, de consumo o de ahorro-préstamo) verificadas, por estado, por ejercicio fiscal (de 2019 a 2022).
4. Número de aprendices vinculados en alguna sociedad cooperativa, por estado, por ejercicio fiscal (de 2019 a 2022)

5. Datos de contacto de las sociedades cooperativas (de producción, de consumo o de ahorro-préstamo) que recibieron aprendices, por estado, por ejercicio fiscal (de 2019 a 2022), específicamente: Nombre o razón social, domicilio (calle, número, colonia, localidad, municipio, estado, código postal), número telefónico, correo electrónico del representante de la cooperativa o de la propia sociedad cooperativa.

Al término de 30 días naturales la respuesta obtenida, por parte de la Unidad Jóvenes Construyendo el Futuro, a la solicitud de información fue la siguiente:

“(…) no se localizaron elementos de convicción que permitan determinar la existencia de la información solicitada en estos rubros y con ese nivel de especificidad (...), por lo que no se puede otorgar la información referida”.

“(…) dicha información no es pública o de acceso libre; ya que la única información pública del Programa, proporcionada por el área generadora de la misma, la puede consultar ingresando en la siguiente liga electrónica: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/>

“(…) NO se tiene contemplado ni regulado un padrón o soporte documental de los nombres de los Centros de Trabajo; por tanto, NO existe obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de contar con la información relativa (...).”.

El argumento central con el que se sostuvo la respuesta fue que, con base en las Reglas de Operación del PJCF, los centros de trabajo no reciben prestación alguna en dinero o en especie del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por lo que no son considerados beneficiarios del Programa, al contrario, los centros de trabajo (entre los que se incluyen las cooperativas) operan con recursos propios, con los que proporcionan instalaciones, equipo, mobiliario, herramientas e insumos para que los aprendices se capaciten.

Por lo tanto, se recurrió a la Alianza Cooperativista Nacional (ALCONA) para ubicar, entre las cooperativas que la integran, a aquellas que hubieran recibido aprendices del PJCF y que desearan participar en la investigación. De igual forma, se revisaron los directorios de sociedades cooperativas publicados por la Secretaría del Trabajo y Fomento Económico (STyFE) de la Ciudad de México y por la Secretaría del Trabajo del gobierno de Puebla, a cada cooperativa registrada se le envió un correo electrónico invitándolos a participar en el estudio, en el caso de que hubieran recibido becarios. El número de cooperativas participantes en la investigación, así como sus particularidades se señalará en el capítulo 4. Debido a lo anterior, el tipo de muestreo que se empleó fue no probabilístico y fue por oportunidad.

ii. Programa Sembrando Vida

La idea que inicialmente se planteó la investigación con relación a este programa fue seleccionar a aquellos de sus beneficiarios que, a partir de su participación en el Programa, concretaron la conformación de una sociedad cooperativa de producción, consumo o ahorro-préstamo o bien que estaban en proceso de hacerlo.

Se revisó la página web del PSV así como los padrones de beneficiarios publicados, sin embargo, la información contenida no era suficiente para ubicar a los actores de interés. Por lo tanto, se realizó una solicitud de información al INAI, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, requiriendo lo siguiente:

1. Número de sociedades cooperativas (de producción, consumo o ahorro-préstamo) conformadas a partir de la implementación de actividades del PSV, por estado.

2. Datos de contacto de las sociedades cooperativas (de producción, de consumo o de ahorro-préstamo) que fueron conformadas a partir de la implementación de actividades del PSV, por estado, específicamente: Nombre o razón social, domicilio (calle, número, colonia, localidad, municipio, estado, código postal), número telefónico, correo electrónico del representante de la cooperativa o de la propia sociedad cooperativa.
3. Información de identificación de las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) en las que se han conformado sociedades cooperativas, específicamente: código postal, estado, municipio, localidad, nombre del ejido o comunidad, nombre del CAC, nombre del técnico social y del técnico productivo que atiende a dicho CAC, correo electrónico del técnico social y del técnico productivo que atiende a dicho CAC.

La respuesta otorgada por la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural fue que, al 15 de febrero de 2022, no había sociedades cooperativas, de ningún tipo, conformadas a partir de la implementación de actividades del PSV. De igual forma, señalaron que ninguna CAC se ha conformado en alguna sociedad cooperativa.

Al no existir ninguna sociedad cooperativa conformada como resultado de la participación de los beneficiarios en el PSV, se ajustó el sujeto de estudio a los beneficiarios que tuvieran conocimiento sobre el ahorro que el Programa retenía de forma automática y obligatoria y que desearan participar en la investigación. Para ello, se consideró a los beneficiarios con los que podría establecer contacto directo. Por lo tanto, el método de muestreo fue no probabilístico y fue por conveniencia.

iii. INAES

Se consideraron las diversas acciones que fueron implementadas por el INAES durante el periodo 2019-2023. Para ello, se hizo una revisión y monitoreo constante de la información publicada por el INAES a través de su página web y de sus distintas redes sociales, a partir de ello se extrajo la información concerniente al quehacer del Instituto a nivel nacional.

En lo que concierne a la fase de trabajo de gabinete, se revisó la información documental de los aspectos relacionados con los programas seleccionados, es decir, se llevó a cabo la recolección de información factual. Comprendió la revisión de fuentes documentales que hicieran alusión al tema de investigación, tanto institucionales como académicas y científicas. Ello como parte del proceso de elaboración del marco teórico y conceptual de la investigación. La información de gabinete se recopiló de manera constante desde junio de 2021, por lo que fue actualizada constantemente, especialmente lo que concierne a las reglas de operación de los programas y los resultados alcanzados.

Asimismo, se revisó el contenido de la prensa nacional (periódicos y revistas de circulación nacional) con el propósito de llevar el recuento sistemático del quehacer institucional en la materia. Finalmente, en esta etapa se diseñaron los instrumentos de recolección de datos y las correspondientes plantillas de captura, así como la captura, sistematización y análisis de los cuestionarios y entrevistas recabadas.

Como parte del trabajo de campo, a partir de febrero de 2022 se inició la recopilación de información a través de entrevistas con las cooperativas participantes en el PJCF. Debido a las restricciones derivadas de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, las entrevistas se realizaron a través de alguna plataforma digital. Las encuestas aplicadas a beneficiarios del PSV se realizaron en sus comunidades.

Por otro lado, las variables y los indicadores que se establecieron como guías para medir y caracterizar los objetivos de la investigación fueron los siguientes:

Cuadro 1 Variables generales y preguntas guía

Variable	Definición conceptual	Pregunta guía	Definición operacional
Conformación de sociedad cooperativa de producción, consumo o ahorro-préstamo a partir del PSV	Intención de conformar una sociedad cooperativa de producción, consumo o ahorro y préstamo a partir de la participación en el Programa Sembrando Vida	¿Existen beneficiarios del PSV que hayan constituido, que estén en proceso o que tengan la intención de constituir una sociedad cooperativa de producción, consumo o ahorro-préstamo?	Conocimiento de los beneficiarios sobre el ahorro obligatorio. Probabilidad de creación de una cooperativa. Motivación para la conformación de una cooperativa. Número de socios de las cooperativas en proceso de conformación. Número de cooperativas en proceso de conformación.
Fortalecimiento de sociedades cooperativas a partir del PJCF	Sociedades cooperativas que vieron fortalecida su estructura u operación a partir de incorporar a becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	¿Cuál es la percepción de las sociedades cooperativas participantes en el PJCF sobre la pertinencia del programa para el fomento de la economía social?	Motivación de las sociedades cooperativas para participar como receptoras de becarios en el PJCF. Grado de interés de la cooperativa en seguir participando en el PJCF y seguir recibiendo becarios. Número de becarios que se volvieron socios de la cooperativa. Apreciación de la cooperativa sobre la pertinencia del PJCF.
Formación de cooperativistas y de sociedades cooperativas a partir del PJCF	Sociedades cooperativas que surgieron a partir de la participación de becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	¿Qué resultados existen en términos de jóvenes incorporados como socios a las sociedades cooperativas o formación de nuevas cooperativas a cargo de los beneficiarios del PJCF?	Motivación de los becarios para incorporarse temporalmente a una cooperativa. Conocimiento de los becarios sobre la naturaleza de las sociedades cooperativas. Número de cooperativas formadas por los becarios del PJCF. Apreciación de los becarios sobre la pertinencia de haber sido empleados temporalmente en una cooperativa.

Variable	Definición conceptual	Pregunta guía	Definición operacional
Acciones de fomento de la ESyS desde el INAES	Conjunto de actividades implementadas por el INAES para el fomento y promoción de la ESyS.	¿Cuál es el estado del PPFES en cuanto a presupuesto aprobado, reglas de operación e implementación de actividades? ¿Qué acciones está llevando a cabo el INAES como parte de la promoción y fomento de la ESyS y de qué otros organismos se están apoyando?	Presupuesto aprobado para el PPFES. Presupuesto aprobado para el INAES. Número y tipo de acciones implementadas por el INAES. Papel del INAES en la promoción y fomento de la ESyS. Organismos o secretarías con las que el INAES se coordina para sus actividades.
Acciones diversas	Son las acciones emprendidas por otros programas, secretarías o dependencias públicas de orden federal para el fomento de la ESyS.	¿Qué acciones están llevando a cabo otros programas, secretarías o dependencias públicas como parte de la promoción y fomento de la ESyS?	Organismos o secretarías que implementan las acciones. Acciones tendientes al fomento de la ESyS. Transversalización del enfoque de economía social en las acciones implementadas.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los autores citados en el capítulo correspondiente al marco teórico, se definieron una serie de dimensiones con base en las cuales fueron desarrollados los instrumentos de recolección de información. De manera específica, en el Anexo 2, 3 y 4 se señalan las dimensiones consideradas para el PJCF y el PSV, respectivamente, así como los ítems que conforman cada uno de los cuestionarios contemplados para ese programa.

Para continuar con el abordaje del tema de estudio, en los siguientes capítulos se presentan los resultados de la investigación elaborada, como se mencionó anteriormente, para analizar la manera en la que se estructuró e implementó la política pública, de orden federal, tendiente al fomento de la ESyS, durante el periodo que va de 2019 a 2023, a partir de la reestructuración programática

iniciada con la denominada Cuarta Transformación y teniendo como ejes de estudio principales al PSV, PJCF, PMB y el PPFES. De manera complementaria a lo anterior, se registraron algunas actividades colaterales de apoyo a los actores de la ESyS implementadas desde otras áreas de la administración pública federal, todo ello para tener una visión de conjunto de los avatares de esta política pública a lo largo de la actual administración pública federal.

Con tal propósito, en el siguiente capítulo se abordará, desde la teoría, los elementos más relevantes que tienen que ver con tres ejes temáticos principales: el cooperativismo, la ESyS y la política pública de fomento a la ESyS.

En el tercer capítulo se detallan los aspectos más relevantes del Programa Sectorial y el Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social, realizando una comparación entre el instrumento vigente durante el periodo 2015-2018 y el implementado a partir de 2022, es decir, durante los gobiernos de EPN y de AMLO. De forma más específica, debido a su vigencia o actualidad, se aborda lo concerniente a las actividades que se están realizando desde el INAES.

En el cuarto capítulo se caracterizará el PJCF, mientras que en el quinto capítulo se hará lo propio para el PSV, además, se presentarán los hallazgos derivados de una serie de entrevistas y cuestionarios que se llevaron a cabo con sociedades cooperativas y beneficiarios de ambos programas. En el sexto capítulo se aborda lo relativo al PMF, así como de un programa que tendría potencial para vincularse a los actores de la ESyS.

Finalmente, en los capítulos VII y VIII se realiza una valoración general de los hallazgos más sobresalientes de la presente investigación y se plasman una serie de consideraciones y recomendaciones para futuros estudios relacionadas con el tema.

CAPÍTULO I. ABORDAJE TEÓRICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

A partir de la década de 1980, derivado de la aplicación de políticas de corte neoliberal en los países de América Latina, se generó una situación devastadora en varios sentidos (Oxoby, 2010). Se agudizó el desempleo, la pobreza, la concentración de la riqueza, la subocupación, la fragmentación y precarización del mercado laboral, etc.

Como respuesta a esas condiciones adversas, fueron surgiendo una serie de emprendimientos que buscaban, de inicio, la satisfacción de necesidades prioritarias de aquellos grupos sociales que se encontraban en mayor desventaja. De esta forma, la lucha contra la exclusión económica y laboral a la que los condenaba el modelo neoliberal fue prefigurando lo que más tarde se identificaría como el paradigma de la ESyS.

Para tratar de entender la naturaleza de esas organizaciones y su vinculación con el Estado, en los siguientes apartados se abordarán los tres pilares conceptuales sobre los que se desarrolló la presente investigación: el cooperativismo, la ESyS y las políticas públicas de fomento a la ESyS.

1.1 Cooperativismo

Dentro del campo de la ESyS, la economía social propiamente dicha es la corriente más tradicional e histórica y su referente fundamental son las cooperativas, mutualidades y asociaciones (Oxoby, 2010).

Para Sánchez Trujillo (2012), los estudios pioneros sobre economía social tomaron como antecedente a la cooperativa de consumo Pioneros Equitativos de Rochdale, surgida en 1844 y conformada por obreros ingleses. De igual forma, se toma como antecedente al cooperativismo obrero surgido de la resistencia

contra la Revolución Industrial y la implementación del modo de producción capitalista.

En la Declaración de Identidad Cooperativa de 1995 se define a la cooperativa como una asociación autónoma de personas que han optado voluntariamente por unirse para enfrentar sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes a través de una empresa cuya propiedad sea conjunta y democráticamente controlada.

De acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2021), una cooperativa es una empresa que está centrada en las personas, los miembros que la integran son los poseedores de ella, la controlan y dirigen con el objetivo de satisfacer sus necesidades de orden social, económico y cultural. Puesto que la empresa no pertenece a accionistas, los miembros de la cooperativa tienen el control de su economía futura, además de que los beneficios que se generan a partir de la implementación de las actividades de la cooperativa (económicos, sociales, etc.) se quedan en las comunidades donde está ubicada.

Por su parte, la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) vigente en México (DOF, 1994:1) señala, en su artículo segundo, que una sociedad cooperativa es “una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.

Por otra parte, debe advertirse que existen diferencias fundamentales entre las cooperativas, las empresas de capital y las organizaciones de beneficencia social (*non-profit*). Éstas se plasman en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1 Diferencias entre empresa cooperativa, empresa de capital y organización de beneficencia social

Elemento de análisis	Empresa cooperativa	Empresa capitalista	Organización de beneficencia social
Propiedad	Propiedad de los miembros	Propiedad de los inversionistas	Por lo general, no pertenece a alguna persona o socios en particular
Control	Democráticamente controlada bajo el lema “un miembro un voto”, los socios están involucrados en la operación cotidiana	Controlada por accionistas de acuerdo con sus cuotas de inversión. Las decisiones y políticas son tomadas por una junta directiva.	Puede ser manejada por miembros que han elegido a una junta directiva. El control lo ejercen aquellos que no reciben los servicios otorgados por la organización.
Junta directiva	Integrada por socios cooperativistas elegidos por otros socios. Por lo general no reciben una compensación específica por formar parte de la junta.	Está conformada por directores independientes, así como administradores u otros directores que tienen vínculos financieros o empresariales con la empresa. Reciben una significativa compensación económica por los servicios prestados.	Suele estar integrada por personas que no reciben los servicios de la organización, usualmente elegidas por motivos filantrópicos o políticos. Los miembros de la junta suelen ser voluntarios (no reciben un pago).
Elecciones de la junta directiva	La junta es elegida por los miembros sobre la base de un miembro, un voto. Por lo general, cualquier miembro puede nominar a un candidato a director.	Los candidatos son nominados por la junta directiva y la gerencia, a menudo por un comité de nominaciones. Los accionistas tienen una capacidad limitada para nominar y elegir candidatos a directores. Los procedimientos de elección y nominación de la junta brindan pocas oportunidades de supervisión a los accionistas. Los accionistas, por lo general, no pueden destituir a los miembros de la junta.	La propuesta para la integración de la junta directiva proviene de los miembros o de la junta de directores.
Rendición de cuentas	La junta es directamente responsable ante los miembros a través de los procedimientos de nominación y elección.		La rendición de cuentas se dirige a los miembros de la organización y a quienes la financian.
Ganancias y dividendos	Las ganancias o excedentes son reinvertidos en la propia cooperativa o entre los socios, quienes deben asumir tanto las pérdidas como las ganancias.	Las ganancias se destinan a los accionistas en función de su porcentaje de participación. Este tipo de empresas no suele pagar dividendos.	Reinvertir los beneficios generados para sus propias operaciones y para su objetivo de beneficencia pública.
Objetivo	Maximizar la satisfacción del cliente al tiempo que se	Maximizar las ganancias de los inversionistas.	Servir al interés público y redistribuir recursos para proveer servicios

Elemento de análisis	Empresa cooperativa	Empresa capitalista	Organización de beneficencia social
	satisfacen necesidades de los socios cooperativistas. Financiadas por las aportaciones directas de los miembros, márgenes retenidos o retenciones de capital por unidad		educativos, de caridad, etc.
Fuente de financiamiento	Promueven y contribuyen al desarrollo de la comunidad.	Obtienen fondos a través de mercados de capital.	Financiadas a partir de donaciones del sector público o privado y están exentas de impuestos.
Comunidad		Pueden involucrarse en actividades filantrópicas en comunidades específicas.	Consisten en un mecanismo para la acción colectiva basada en el bien común.

Fuente: Alianza Cooperativa Internacional, 2021.

Para la ACI (2021), las cooperativas se caracterizan por diversos elementos, entre los cuales se encuentran:

- Son empresas basadas en valores y su objetivo no es solamente crear riqueza.
- Las ganancias generadas se reinvierten en la empresa o se devuelven a los miembros.
- Se basan en la equidad, la igualdad y la justicia social.
- Permiten a la gente trabajar junta para crear empresas sostenibles que generan prosperidad y puestos de trabajo a largo plazo.
- Se gestionan de forma democrática con la regla de “un miembro, un voto”, independientemente del monto que aporten a la empresa o de su estatus (clientes, empleados, usuarios o residentes).

Uno de los rasgos característicos de las cooperativas es su identidad e ideología, la cual se funda en la Declaración de Identidad Cooperativa emitida por la ACI en 1995 (Rojas, 2019) y que expone la definición de cooperativa, así como los valores y principios que las rigen.

Al respecto, las cooperativas guían su actuar a través de una serie de valores y principios acordados internacionalmente y enlistados por la ACI . El conjunto de valores y principios de actuación propios del cooperativismo es de vital

importancia puesto que ha servido para articular el concepto actual de economía social (Chaves y Monzón, 2000).

Los valores consisten en autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Por su parte, los principios cooperativos son las directrices con las cuales se ponen en práctica los valores y consisten en:

1. Afiliación voluntaria y abierta: los miembros de las cooperativas se adhieren a ellas por voluntad propia y sin que sean objeto de discriminación alguna.
2. Control democrático de los miembros: las cooperativas son organizaciones democráticas cuyo control está en manos de sus miembros, quienes establecen sus propias políticas y cuestiones inherentes a la toma de decisiones. Todos los miembros tienen el mismo derecho a voto.
3. Participación económica de los miembros: los socios realizan aportaciones económicas a la cooperativa, las cuales son controladas democráticamente. Una parte del capital suele ser propiedad común de la cooperativa. El uso de los recursos se decide por los socios, pudiendo ser para la constitución de reservas, para los miembros o cualquier otro fin que los socios determinen.
4. Autonomía e independencia: las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda que son gestionadas por sus propios miembros, por lo que se debe vigilar no perder esa naturaleza de forma tal que se asegure el control democrático por parte de sus miembros y se mantenga la autonomía de la cooperativa.
5. Educación, formación e información: se busca informar al público en general sobre la naturaleza y los beneficios de la cooperación. Aunado a ello, una de las tareas de las cooperativas es ofrecer educación y formación a sus miembros para que puedan contribuir de mejor manera al desarrollo de la cooperativa.

6. Cooperación entre cooperativas: al trabajar con otras cooperativas se fortalece el movimiento cooperativo en escala local, nacional, regional e internacional.
7. Interés por la comunidad: a través de los lineamientos o políticas de acción acordadas por la propia cooperativa, ésta busca contribuir al desarrollo sostenible de sus comunidades.

En el caso particular de México, el artículo sexto de la LGSC (DOF, 1994) señala que las cooperativas deben ejercer diversos principios a lo largo de su funcionamiento:

1. Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios
2. Administración democrática
3. Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactara
4. Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios
5. Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria
6. Participación en la integración cooperativa
7. Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa
8. Promoción de la cultura ecológica.

Como se observa, la LGSC retoma varios de los principios señalados por la ACI como la adhesión voluntaria, la gestión democrática, el fomento de la educación cooperativa, la integración cooperativa y, además, especifica la promoción de la cultura ecológica, la cual no se aborda explícitamente en los señalamientos de la ACI.

Siguiendo con el contexto legislativo mexicano, de acuerdo con el artículo tercero de la LGSC (DOF, 1994) el Sistema Cooperativo se refiere a la estructura social y económica que integra tanto a las cooperativas como a sus organismos (uniones, federaciones y confederaciones). La misma ley señala que el Movimiento Cooperativo Nacional engloba al Sistema Cooperativo referido anteriormente y a todas las organizaciones e instituciones que brindan asistencia técnica en este sector a nivel nacional.

De tal forma, el cooperativismo tiene sus antecedentes más remotos desde el siglo XIX, en la práctica, sin embargo, su sustento teórico se enmarca en la ahora llamada Economía Social y Solidaria, por lo que conviene revisar sus fundamentos y aportaciones en el siguiente apartado.

1.2 Economía Social y Solidaria

1.2.1 Surgimiento y teorización de la Economía Social y Solidaria

De acuerdo con Ramos Castro (2015), en su expresión moderna, el enfoque económico solidario surgió en Europa a finales de la década de 1940, específicamente en Alemania, como resultado de la crisis económica y financiera provocada por la segunda guerra mundial. En América Latina, la ESyS surgió en Brasil en las últimas décadas del siglo XX como una alternativa tendiente a mejorar el ingreso económico de los sectores de población cuyo acceso a los empleos y a iniciativas rentables era limitado.

Oxoby (2010, citando a Defourny, 2001:67) concuerda con lo anterior y señala que el surgimiento y desarrollo de la ESyS obedeció a la presión de diversas e importantes necesidades no satisfechas para responder a agudas dificultades. Mientras que en los países del norte global esas necesidades fueron disparadas con la extinción del modelo del Estado benefactor, en América Latina surgieron de las consecuencias negativas que ha traído consigo el modelo de producción

y acumulación capitalista, intensificado durante las últimas tres décadas y media, en las que las políticas de corte neoliberal han generado exclusión social, desempleo, crisis ambiental y el deterioro, en general, de las condiciones de vida (Lazzarini, 2008:5 en Oxoby, 2010).

Aunado a ello, un segundo factor detonador del surgimiento de iniciativas de ESyS fue la pertenencia a un grupo social a partir de una identidad colectiva o por un destino común (Oxoby, 2010).

Por lo tanto, el paradigma de la ESyS, sus emprendimientos y su lógica se vuelven relevantes en tanto constituyen una vía para la inclusión social y para la satisfacción de necesidades en el corto plazo, a la vez que pugnan por otra economía más inclusiva, humana y sostenible en el largo plazo (Oxoby, 2010).

En relación con el desarrollo teórico de la ESyS, Oxoby (2010:154) señala que no existe consenso sobre los alcances conceptuales, por lo que “dentro del campo de la economía social hay referencias de su ambigüedad, imprecisión y paradoja terminológica”, de tal forma que existen expresiones diversas que, aunque pretenden describir realidades similares, no siempre delimitan el mismo campo de actividades (Morais, 2008:3 en Oxoby, 2010). Ejemplo de esas expresiones, en el caso europeo son: economía solidaria, economía social, sector voluntariado, filantrópico, no monetario, no lucrativo, de interés social, tercer sector, Organismo no Gubernamental (ONG), etc.

En el caso latinoamericano también existe una diversidad de conceptos que se suman a los anteriores: economía social y solidaria, economía de la solidaridad, socioeconomía de la solidaridad, economía popular, economía del trabajo, etc. Oxoby (2010).

Oxoby (2010) señala que no es posible desvincular la economía social de la perspectiva histórica, es decir, de su propia historicidad y proceso de

construcción, puesto que ésta es el resultado, en sí, de procesos gestados históricamente, por lo que la economía social es moldeada por las culturas y dinámicas locales y regionales.

De tal forma, la ESyS que se ha ido construyendo en América Latina, al estar inmersa en un contexto político, económico y social distinto del europeo, presenta diferencias tanto en el plano práctico como teórico, por lo que su impacto, sentido y funcionamiento también será distinto (Oxoby, 2010).

De acuerdo con Coraggio (2013: 5), “el espacio de acción de las prácticas que ejemplificarían la ESyS es, entonces, muy heterogéneo y de entornos poco claros o, al menos, no consensuados”. Para este autor, “la ESyS es un subcampo dentro de las prácticas económicas que se cruza con el campo de la política” (Coraggio, 2013: 5).

1.2.2 Carácter substantivo de la Economía Social y Solidaria

De acuerdo con Polanyi (1976), el término económico es un compuesto de dos significados totalmente distintos: el significado formal y el significado substantivo. El primero de ellos implica un conjunto de reglas relativas a la elección entre los usos alternativos de los bienes, los cuales son escasos o insuficientes, es decir, implica como tal una situación de elegir. Deriva del carácter lógico o racional de la relación medios-fines y, tanto las condiciones de elección como sus consecuencias, son cuantificables en forma de precios.

Por su parte, el significado substantivo de económico deriva de la dependencia del ser humano respecto de la naturaleza y de sus semejantes (medio ambiente natural y social) para poder sobrevivir, puesto que son estos quienes les proporcionan a las personas los medios para su satisfacción material a través de los intercambios que llevan a cabo. Este significado no implica elección ni insuficiencia de los medios y su origen es el sistema económico empírico.

Para Polanyi, el significado substantivo de económico es el único a partir del cual se pueden producir los conceptos que requieren las ciencias sociales para la investigación. Esto se debe a que, en el quehacer de los científicos sociales, al momento de estudiar el lugar que ocupa la economía en la sociedad humana, existen diversas instituciones que escapan de la lógica de mercado³ y en las cuales está incrustada o imbricada la subsistencia de las personas. De tal forma, la economía de las personas “está incrustada y enredada en instituciones económicas y no económicas. La inclusión de lo no económico es vital” (Polanyi, 1976:6).

Polanyi (1976) propone tres elementos como las principales pautas o formas de integración que permiten estudiar la forma en cómo están instituidas las economías empíricas, con base en su unidad y estabilidad. Estas son la reciprocidad, la redistribución y el intercambio.

Para este autor, la reciprocidad se refiere a movimientos entre puntos correlativos de agrupamientos simétricos y presupone como trasfondo agrupamientos simétricamente dispuestos. La redistribución implica movimientos de apropiación hacia un centro y luego hacia el exterior y depende de la presencia de centralidad en el agolpamiento. Finalmente, el intercambio implica movimientos en un sentido y en el contrario entre diversos agentes del sistema de mercado.

La propuesta de Polanyi es integrar una estructura conceptual de los elementos anteriores basada en el significado substantivo de lo económico.

Adicional a lo anterior, para Coraggio (2013:5), la política está incrustada en la definición sustantiva de economía. Esto lo explica a partir del hecho de que,

³ En Europa occidental y Norteamérica, principalmente, se desarrolló un sistema económico consistente en un sistema de mercados formadores de precios en el que las acciones de intercambio implicaban a los participantes en elecciones motivadas por la insuficiencia de los medios. Bajo este enfoque, el mercado es la institución generadora de la que el comercio y el dinero son las funciones.

considerando que los sistemas económicos son construcciones sociopolíticas, entonces “es posible pensar en la posibilidad de otra economía desde la lucha política contrahegemónica, y tratar de desestructurar la cultura económica capitalista, mediante lo que consideramos ineludible: criticar su modo de definir y ejercer la autoridad social”.

1.2.3 Perspectivas teóricas de la Economía Social y Solidaria

Oulhaj (2015), con base en Defourny (2001) distingue tres corrientes principales del gran campo, aún en construcción, de la ESyS: la anglosajona, la francófona-latina y la latinoamericana. La primera de ellas se concentra en el concepto de sector sin ánimo de lucro (*non-profit sector*), la segunda corriente aborda sobre todo el concepto de economía social, economía solidaria o economía social y solidaria, pero a partir de la realidad y contexto particular de cada país. En lo que respecta a Latinoamérica, se ha abordado mayormente desde el enfoque de la economía popular y la economía del trabajo.

En los siguientes apartados se abordarán las tres perspectivas principales de la ESyS. Además, se presentarán los aportes desde México al campo teórico de esta corriente.

Corriente anglosajona

De acuerdo con Nyssens (2004 en Oulhaj, 2015:19), la corriente anglosajona, muy propia de los Estados Unidos (EE. UU.) e Inglaterra, se basa en asociaciones que sirven al interés general, por lo que esta corriente aísla el conjunto de las organizaciones sin ánimo de lucro, “caracterizadas por su impedimento de redistribuir las ganancias dentro del sector *non-profit*”. Las organizaciones caritativas o filantrópicas son ejemplo de esta corriente.

Corriente francófona y latina

Esta corriente se enfoca en las organizaciones privadas no capitalistas y en las que el poder de decisión no está ligado al capital aportado, aunado al factor colectivo presente en ellas. El término más usado dentro de esta corriente es el de economía social, cuyo origen en Europa data del siglo XIX a partir de obreros, campesinos y artesanos que optaron por asociarse como un mecanismo de defensa ante la pauperización ocasionada por el capitalismo industrial. Lo que buscaban dichas asociaciones era construir espacios en los que la producción y la distribución a nivel local se diera bajo mecanismos solidarios (Oulhaj, 2015).

En el contexto europeo, el término de economía social nació en Francia en donde se le usa para agrupar a organizaciones como cooperativas, asociaciones y mutualidades. Posteriormente fue adoptado en Bélgica, España, Portugal, Italia, Suecia y en la provincia de Quebec en Canadá (Oulhaj, 2015).

Para Monzón (2008 en Oxoby, 2010), bajo la corriente francófona-latina, la economía social, concebida desde el enfoque de la economía plural, es una institución más del sistema económico, la cual, a pesar de ser distinta del sector público y del privado capitalista, es igual de estructural que estos. Por lo tanto, desde la perspectiva europea la economía social es “necesaria para mejorar la asignación de recursos y la redistribución de la renta, consolidando la estabilización económica necesaria para un crecimiento equilibrado y sostenido” (Monzón, 2008:2 en Oxoby, 2010).

Chaves (2003:112 en Oxoby, 2010) refiere que la economía social está formada por empresas o emprendimientos que integran la función económica (creación de riqueza, eficiencia económica) con la función social (distribución equitativa) combinando dinámicas privadas de iniciativa y gestión con finalidades que no están centradas en el beneficio sino en el interés colectivo y de las que se excluyen las pertenecientes a la economía no oficial (Defourny, 2001:4 en Oxoby, 2010).

Chaves y Monzon (2000) definen a la economía social como un conjunto de organizaciones de corte microeconómico caracterizadas por rasgos comunes marcados por una ética social.

El Consejo de Valón de la ES (CWES) de 1988 señala que la ES son “aquellas actividades económicas ejercidas por sociedades, principalmente cooperativas, mutualidades y asociaciones cuya ética se traduce en los principios de: finalidad de servicios a sus miembros o a la colectividad, en lugar de la ganancia; autonomía de gestión; proceso de decisión democrática; primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la repartición de ingresos” (Defourny, 2003:145 en Oxoby, 2010 y en Oulhaj, 2015:21).

Para la Comisión Científica del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España) la economía social es “un conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no está ligada directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos” (Chaves y Monzón, 2003:190 en Oxoby, 2010).

La definición del CIRIEC-España distingue dos subsectores dentro de la economía social: el subsector de mercado que está integrado por las empresas con organización democrática y distribución de beneficios y, por otro lado, por el subsector de no mercado que integra a las instituciones privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares (Chaves, Monzón, 2003:190 en Oxoby, 2010). Este concepto amplio de economía social comprende toda clase de asociaciones y fundaciones privadas al servicio de los hogares, incluidas las entidades de influencia y representación.

Para Laville (2001), la economía social en el contexto europeo hace también referencia a aquellas experiencias “basadas en la ayuda mutua y la participación de los ciudadanos involucrados en los problemas sociales (Lazarini 2008:2 en Oxoby, 2010), en un enfoque que vincula la economía con un proyecto de democracia contemporánea. En la perspectiva de Laville (2001), la economía social se halla fuertemente ligada a la relación de proximidad, que se encuentra en la base de la economía no monetaria y que se traduce en democracia en actos.

Por su parte, el Centro Canadiense de la Economía Social (CCES) señala que ésta considera a las cooperativas, las fundaciones, las cooperativas de ahorro y crédito, mutualidades, ONG, el sector voluntario, las organizaciones benéficas y las empresas sociales, por lo tanto, se distingue del sector privado y del sector público, sin embargo, Coraggio (2013) señala como contradictoria esta definición puesto que las ONG y las fundaciones pueden estar financiadas por empresas privadas, mientras que las empresas con fines sociales y las organizaciones benéficas no difieren mucho de las actividades y programas de asistencia social promovidos por el sector público, el cual tampoco es considerado un actor de la economía social desde la definición propuesta por el CCES.

Corriente latinoamericana

La perspectiva de la ESyS desde América Latina se caracteriza porque existe consenso en que los valores del modelo capitalista actualmente vigente, derivado de su racionalidad instrumental, destruyen las bases de la vida. Por lo tanto, la ESyS, desde esta perspectiva, aporta una crítica de las estructuras y de la organización de la economía actual, en la que las prácticas implementadas se constituyen como opciones económicas alternativas que están articuladas por los principios de reciprocidad y solidaridad (Lazarini, 2008:7-8 en Oxoby, 2010).

Por lo tanto, se vislumbra a la ESyS como una alternativa al sistema económico vigente, la cual no está dirigida exclusivamente a los sectores más empobrecidos y excluidos (aunque pugna por su inclusión), sino que considera a toda la ciudadanía.

Las experiencias desarrolladas bajo esta perspectiva son variadas y numerosas: “organizaciones sociales de base, nuevos movimientos sociales, empresas recuperadas por sus trabajadores, experiencias asociadas a la problemática del hábitat popular, redes de comercio justo, mercados solidarios, redes de consumo responsable, empresas sociales, emprendimientos económicos populares, cooperativas de trabajo, de vivienda, de servicios públicos y de consumo, finanzas solidarias, redes de ayuda mutua, redes de comercialización/distribución de bienes y servicios, asociaciones barriales, experiencias de presupuesto participativo, experiencias vinculadas a la problemática del medio ambiente, moneda social, entre otras” (Oxoby, 2010:159). En este sentido, la perspectiva latinoamericana es más rica que la europea.

Coraggio (2013) propone tres corrientes de pensamiento y acción con relación a lo que es y lo que abarca la ESyS.

La primera corriente actúa a nivel microeconómico, por lo general se dirige a los sectores de población más pobre. Se trata de un “conjunto de prácticas focalizadas en lograr la integración social y en aliviar la pobreza por la vía de la inserción (o la reinserción) de grupos de personas excluidas del mercado laboral” (Coraggio, 2013:5). Básicamente se refiere al autoempleo.

Los actores que se desenvuelven dentro de esta corriente se enfocan en lograr la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles, su racionalidad es instrumental por lo que toman como paradigma (explícita o implícitamente) a la empresa de capital, sobre todo, su concepto de eficiencia y de racionalidad, además de otros elementos como costos y resultados, ganancia y capital. De tal

forma que buscan lograr una producción y circulación de mercancías competitiva, sin tener una postura crítica hacia el mercado como institución (Coraggio, 2013).

La segunda corriente promueve la creación de un sector de la ESyS que sea articulado, orgánico y en forma de subsistemas. Se trata de “prácticas que, iniciadas como las anteriores o saltando etapas, van más allá, al advertir que la sostenibilidad de las formas económicas promovidas no se logra solo con:

- la eventual articulación de los microemprendimientos asociativos a través de relaciones oportunistas de mercado.
- Una mayor eficiencia definida como la de las empresas (rentabilidad monetaria)” (Coraggio, 2013:6).

En este caso, se busca incluir a la ESyS en todo el proceso económico, desde la producción, pasando por la distribución, circulación y consumo, incorporando componentes solidarios en cada eslabón, por lo que no se trata únicamente de armar cadenas de valor. Refiere la necesidad de tejer redes de reciprocidades, así como de solidaridades sociales y políticas traducidas en la conformación de sujetos colectivos. Además de la formación de esas asociaciones, busca articularlas entre sí. Se busca que el Estado contribuya para lograr mejores relaciones de reciprocidad y redistribución.

La tercera corriente busca explícitamente construir otro sistema económico, es decir, otra economía, no se limita a construir un subsistema de ESyS dentro de una economía mixta. Asimismo, busca formas de superar el sistema cultural y político impuesto por el capitalismo. También considera revisar los criterios de apropiación y disposición de los medios de producción y busca redefinir las relaciones existentes entre la sociedad y la naturaleza. Por lo tanto, implica una disputa por los criterios, prácticas y propuestas implementadas a nivel micro y mesosocioeconómico.

En este caso, se busca revertir la autonomización del mercado para que su regulación se dé por parte de la sociedad y la política. Esta “otra economía” busca generar otras relaciones sociales y la transformación de la estructura económica en sí y no sólo la distribución de sus beneficios, por lo tanto, no se limita a la inclusión de los sectores y personas excluidas en el mismo sistema injusto que, de inicio, los excluyó, sino que propone sustituir ese sistema con uno nuevo en el que impere, como base de las relaciones y la convivencia, los principios de reciprocidad, redistribución, planificación y autarquía (Coraggio, 2008:2 en Oxoby, 2010).

A modo de comparación, la perspectiva europea de la economía social no coincide con las posturas desde Latinoamérica que la consideran como una “alternativa al capitalismo, como producto de manifestaciones coyunturales de la evolución económica o como solución de subsistencia en sectores económicos en regresión” (Oxoby, 2010:155).

Coraggio (2007b:37 en Oxoby, 2010) propone a la ESyS “no tanto como una realidad existente que se reproduce sobre sus propias bases o en articulación con el resto del sistema económico, sino más bien como una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, en un movimiento desde el interior de la economía mixta actualmente existente, en dirección hacia otra economía, otro sistema socioeconómico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos, trabajadores.”

Aporte teórico a la ESyS desde México

Desde México se han elaborado diversos trabajos para abordar el gran campo de la ESyS y van desde aproximaciones teóricas a los conceptos más usados y cercanos a la realidad mexicana, hasta estudios sobre los actores que forman

parte de la ESyS en sus diversas formas, por lo que parten de las experiencias prácticas implementadas por dichos agentes.

En cuanto al desarrollo teórico desde México, Rojas (2019) elaboró una propuesta de aproximación sociológica al significado de los términos economía social, economía popular, economía solidaria y economía social y solidaria. Para ello, utilizó como categoría central de análisis al trabajo y a sus formas de gestión colectiva puesto que es precisamente la relación social del trabajo el factor que distingue a la economía social, economía popular y economía solidaria, a las cuales considera formas de organización de trabajo.

A partir de su estudio, Rojas (2019: 69) señala que la economía social se refiere al “modelo de gestión social del trabajo, de naturaleza asociativa y autogestionaria, constituido por el conjunto de asociaciones y empresas de propiedad social y gestión democrática, que cuentan con personalidad jurídica propia y que han decidido operar dentro de las reglas del mercado sin ánimo de lucro y con una finalidad de justicia distributiva y de protección del medio ambiente”.

Este autor señala que los actores de la economía social son asociaciones y empresas legalmente constituidas, por lo que su estructura y funcionamiento está en función de la legislación particular de cada país.

Algo importante que refiere Rojas (2019: 63) es que el significado de esos términos puede variar en función del país o región que corresponda y que, además, “en la práctica, no existe un emprendimiento químicamente puro o que reúna todos los atributos distintivos de cualquiera de los modelos de organización social antes indicados”. Lo anterior da cuenta de la dinámica cambiante y latente de los ejercicios de autoorganización y autogestión colectiva que conforman a la ESyS.

Sin importar el tipo de esquema de organización del trabajo del que se trate, Rojas (2019) señala que la manera en la que se constituyó el emprendimiento asociativo será determinante de la sostenibilidad que éste tenga a largo plazo, así como de su naturaleza y autenticidad, por lo que conviene estudiar la forma en que surgió la organización, ya sea como resultado de la intervención de un tercero (desde arriba), a partir de una transferencia o imposición externa; como parte de un diseño o empeño propio, o por parte de una organización empoderadora como resultado de un proceso de incubación, asesoría y acompañamiento.

Para Rojas (2019) el génesis de los ejercicios de economía social puede ser a partir de una necesidad insatisfecha y significativa, de orden grupal o comunitario, cuando las personas se concientizan de que la obtención de beneficios económicos o la defensa ante amenazas del entorno solo pueden ser atendidas de forma eficaz desde la colectividad.

De igual forma, la economía social puede nacer como resultado de la implementación de políticas públicas para la inclusión laboral de ciertos sectores, de la acción empoderadora de un organismo externo o, en el peor de los casos, a partir de mecanismos corporativos y clientelistas basados en el intercambio de intereses. Sin importar cuál sea el origen, las organizaciones surgidas en el marco de la economía social deben atravesar por un arduo proceso de consolidación organizacional para poder lograr su autonomía (Rojas, 2019).

En todo caso, Rojas (2019) identifica ciertas características de las organizaciones que forman parte de la economía social:

- Pueden funcionar legalmente como sujetos de desarrollo económico y ser destinatarios de las políticas públicas de fomento económico.

- El financiamiento de las empresas sociales proviene de las propias aportaciones que las personas en calidad de socios realizan.
- Tienen un doble carácter en lo que respecta a su funcionamiento: como empresa y como asociación; sin embargo, se considera que la empresa únicamente es el medio y no el fin último.
- Son empresas de personas y no de capital, están basadas en la propiedad social (conjunta) de los medios de producción y, por lo tanto, de la empresa misma.
- La distribución de beneficios entre los asociados depende del trabajo aportado por cada uno de ellos, o bien del esquema que cada empresa social establezca en función del aporte de cada socio.
- Forman fondos sociales (de reserva, de previsión social, de educación, de solidaridad, etc.) no repartibles.
- Cuentan con un código de ética implícito o explícito.
- Las organizaciones suelen ser plurales en cuestión ideológica (política, religiosas, etc.) pero sin que se desnaturalice la finalidad para la que fueron creadas.
- Las acciones colectivas de estas organizaciones están motivadas, de inicio, por un interés colectivo de impacto inmediato y exclusivo hacia los socios de estas, sin embargo, conforme se van haciendo más solventes económicamente, pueden destinar parte de sus excedentes a ciertos fines de interés social.

- En cuestión económica, las organizaciones de la economía social pretenden mejorar el nivel de vida de sus socios, por lo que deben ser viables y rentables, pero sin perseguir fines lucrativos.
- Su factor distintivo es que se desempeñan con integridad, honestidad y transparencia en la elaboración de productos, en la prestación de servicios, así como en la publicidad que utilizan.
- Procuran crear valor social, ambiental o cultural para el bien común. Por lo general, dichos beneficios se canalizan a su entorno inmediato, es decir, en las comunidades en las que esas organizaciones se encuentran.
- Funcionan bajo el principio de entrada y retiro voluntarios.
- El trabajo asociativo basado en la cooperación y la reciprocidad es el que permite construir sus vínculos interpersonales.
- Establecen relaciones no salariales e igualitarias entre los socios-trabajadores que son los propietarios de la empresa.
- Al interior de las organizaciones existe igualdad en derechos y obligaciones de los socios e igualdad para las mujeres.
- El proceso de toma de decisiones depende enteramente de las personas y se basa en el principio de “un socio, un voto”, sin importar sus aportaciones al capital social.

En lo que tiene que ver con la economía popular, Rojas (2019: 67) la define como el “modelo de organización social del trabajo esencialmente autónomo, en el que la inversión de esfuerzo es directamente proporcional a la necesidad de reproducción social de la familia o de la unidad económica, pudiendo calificarse

también como el esfuerzo de producir para el uso propio, proveyendo los medios indispensables que aseguren la sobrevivencia de sus miembros”.

Dentro de este modelo de organización se pueden observar algunos subgrupos:

- a) Emprendimientos unipersonales por parte de personas físicas (profesionistas libres o trabajadores autónomos, comerciantes minoristas, vendedores ambulantes, artesanos, trabajadoras domésticas, personas dedicadas a la economía del cuidado, etc.)
- b) Unidades domésticas (agricultura familiar de autoconsumo, el taller artesanal, el changarro urbano, etc.)
- c) Comunidades rurales y urbanas precarizadas, aisladas y relativamente pequeñas e, incluso, sectores de unidades habitacionales más amplias.
- d) Emprendimientos asociativos pequeños o microempresas.

Por su parte, la economía solidaria es definida por Rojas (2019: 70) como aquel modelo de gestión social del trabajo que se caracteriza por “su naturaleza asociativa, autogestionaria y solidaria, expresándose como un esfuerzo organizado, deliberado y autónomo de sujetos colectivos para resolver sus necesidades más apremiantes mediante la construcción de un umbral de valores y principios éticos compartidos y el desarrollo paralelo de prácticas alternativas anti-sistémicas y contraculturales orientadas a la transformación de las relaciones sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas dominantes”.

Por lo tanto, estos son los 3 modelos de gestión del trabajo presentes en México, de acuerdo con Rojas (2019).

Por su parte, Collin (2014) refiere que, en la actualidad, las cooperativas conforman el sector social de la economía en México, a las que se suman los ejidos y algunas experiencias de microfinanciamiento.

Por otro lado, Mara  n et al (2013) realizó una investigación colectiva de corte cualitativo y exploratorio sobre diversas organizaciones colectivas de trabajo e ingreso basadas en la reciprocidad y enmarcadas en la economía solidaria. Los estudios de caso considerados fueron sobre todo de organizaciones o experiencias del sector rural, indígena y campesino, que est  n en procesos de lucha por la independencia y la autonomía.

A través de los estudios de caso abordados en su investigación, Mara  n et al (2013) buscaron determinar si esas iniciativas colectivas contribuyen a resolver las necesidades materiales de sus integrantes y también buscaron indagar sus posibilidades para convertirse en semillas de una sociedad anticapitalista y alternativa, al implementar, como parte de sus actividades cotidianas, nuevas relaciones sociales.

Para dicho estudio, los autores aceptaron que las organizaciones estudiadas mantienen vínculos con los mecanismos del mercado capitalista, sin embargo, se les ve como posibles embriones de un proyecto emancipador que busca otra sociedad cuya racionalidad es no capitalista, cuyo elemento central de convivencia es la reciprocidad puesto que, como parte de sus prácticas cotidianas, las organizaciones logran una modificación de las relaciones sociales y buscan constituirse en sujetos colectivos.

Por lo tanto, es evidente la gran amplitud conceptual de la ESyS, lo que reafirma su carácter de paradigma en construcción permanente, por lo que resulta importante conocer los distintos enfoques a fin de adoptar el que ayude a explicar en mayor medida el objeto de estudio de la presente investigación, la cual se centra en la política pública de fomento a la ESyS, por lo que en el siguiente apartado se abordarán los aspectos más relevantes en la materia.

1.3 Política pública de fomento a la economía social

La noción de las políticas públicas surge a partir del crecimiento de las ciudades al término de la revolución industrial, al darse un incremento de las demandas sociales de servicios e infraestructura para las ciudades en expansión. Como resultado del proceso de industrialización también surgieron las demandas ligadas a temas laborales, por lo que el Estado, como institución, debió tomar una posición frente a diferentes variables, sujetos o realidades con miras de conseguir un objetivo particular (Kapron y Fialho, 2004).

La razón de ser de las políticas públicas son los problemas públicos y estos se refieren a situaciones de interés, necesidad o beneficio público. De tal forma, las políticas públicas son definidas por Canto (2015:262) como “acciones de gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público”.

Las políticas públicas no son acciones aisladas, sino que se trata de procesos que abarcan dos tipos de acciones: intelectuales y políticas. Las primeras se refieren a la recolección de información, análisis, cálculo, así como la crítica. Se trata, básicamente, de la ingeniería de las políticas públicas. Las acciones políticas implican sobre todo la movilización, discusión, persuasión, negociación y la toma de acuerdos (Canto, 2015).

De acuerdo con Canto (2015), en concordancia con lo señalado por Harrold Lasswell, las políticas públicas están orientadas hacia los problemas y son completamente prácticas y, pese a que su diseño e implementación requiere del conocimiento especulativo o científico, su objetivo primordial no es generar conocimiento, sino actuar sobre los asuntos públicos.

1.3.1 Tipos de políticas públicas

Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas son la respuesta a problemas públicos, los cuales pueden ser de naturaleza diversa, por lo que T.J. Lowi las clasifica en políticas distributivas, regulatorias y redistributivas.

De acuerdo con Aguilar (2012), las políticas distributivas buscan atender una problemática a través de la distribución o asignación de recursos de tipo material, financiero o humano. Las políticas regulatorias se enfocan en la regulación de las conductas de las personas a través de prescripciones, señalamientos o prohibiciones, así como incentivos para el cumplimiento de determinadas normas.

Finalmente, las políticas redistributivas se enfocan en atender problemas de tipo estructural, que tienen efectos sobre la población en general y para los que se requiere necesariamente la redistribución de la propiedad, el poder y el estatus social en todos los niveles sociales.

1.3.2 Proceso de formulación de la política pública

De acuerdo con la OCDE y el Banco Mundial (2010), el proceso de formulación de políticas públicas no es algo definido universalmente, sino que está en función del modelo político y legal de cada país, sin embargo, de acuerdo con Aguilar (2012), las fases más comunes son las siguientes:

1. La formación de la agenda pública.
2. La definición del problema público.
3. La construcción de opciones para resolver el problema.
4. La decisión o la selección de una opción.
5. La comunicación de la política.
6. La implementación de la política.
7. La evaluación de la política

En estas fases se encuentran insertas las acciones intelectuales y políticas de las que se hizo mención en subapartados anteriores, donde la cuestión política

será fundamental para que cierta problemática sea considerada lo suficientemente importante como para ser incluida en la agenda pública.

1.3.3 Política pública de fomento a la economía social y solidaria

El desempleo y la pobreza en grandes sectores de la población pasaron a ser parte de la agenda pública, por lo que, desde el Estado, se han ideado políticas públicas orientadas a atender esas problemáticas, para lo cual la economía popular, así como la ESYS han sido consideradas como una opción.

El proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas para la ESyS permite ampliar los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad organizada (lo que incluye entidades civiles como organizaciones no gubernamentales, iglesias, universidades, institutos de investigación, centrales sindicales, entre otros) (Kapron y Fialho, 2004).

Un primer grupo de políticas públicas enfocadas a la ESyS surgió a partir de las políticas sociales: se trata de aquellas que atienden la relación entre el Estado y los trabajadores organizados, a través de una entidad sin fines de lucro o de una unidad productiva, para la prestación de servicios sociales o para la generación de puestos de trabajo (y con ello para la generación de ingreso).

Otro escenario para el surgimiento de políticas públicas es aquel en el que se encuentran las iniciativas autónomas por parte de la sociedad, motivadas precisamente por la ausencia de políticas públicas y por la incapacidad del mercado y de la economía capitalista de generar oportunidades de trabajo, de obtención de ingreso y de acceso a los derechos sociales. Por lo que serán esos trabajadores organizados los que demanden su inclusión en políticas públicas que fortalezcan sus actividades económicas, principalmente a través del apoyo crediticio, fiscal, técnico o tecnológico (Soto, 1996).

A partir del encuentro de esos ámbitos se conforman las políticas públicas para la ESyS. Como debilidades de estas políticas se tiene que han sido propuestas, en su gran mayoría, por gobiernos locales, por lo que no cuentan con instrumentos macroeconómicos (por ejemplo, una política tributaria diferenciada), además de que los marcos legales aún son muy frágiles.

Las políticas públicas de ESyS están en proceso de emerger y tienen pendiente avanzar hacia algunas direcciones como: el reconocimiento por legislación específica de estos segmentos económicos; integración con otras políticas públicas como educación, vivienda, asistencia, abastecimiento, medio ambiente, tecnología; financiación a gran escala para medios de producción colectivos; además, obviamente, de la demanda social organizada y prioridad política (Kapron y Fialho, 2004).

Algo que salta a la vista es que, a pesar de que las problemáticas que la política pública busca atender a través de la ESyS son estructurales y obedecen a la implantación del modelo capitalista y la llegada de su etapa neoliberal, las políticas públicas de fomento a la ESyS (al menos las implementadas en México) no son de tipo redistributivo, puesto que en realidad no están formuladas para lograr un verdadero cambio en las relaciones de poder y de propiedad. Se han enfocado sobre todo en ser distributivas, es decir, en la entrega de productos (físicos, financieros).

En este sentido, ha sido común que desde organismos internacionales como el Banco Mundial se propongan estrategias de “desarrollo” aislado basado en microemprendimientos no sistémicos y en la limitada concepción de que la ESyS es de pobres para pobres (Sabaté y Hintze, 2004).

De acuerdo con Sabaté y Hintze (2004), el tema de los microemprendimientos está en pleno crecimiento cuantitativo en América Latina y es promovido con generosos financiamientos, cooperaciones verticales y horizontales, foros y cursos de formación de “empresarios sociales”, partiendo de una idea

básicamente capitalista, cuando en realidad lo que se requiere es construir plataformas locales basadas en redes asociativas y circuitos, a través de los cuales se evitaría el efecto aislamiento y el individualismo economicista.

Coraggio (2013) coincide con lo anterior al hablar de la economía mixta, la cual surge en las intersecciones entre la economía privada y la pública y toma la forma de empresas cogestionadas, de propiedad privada-estatal o empresas de servicios públicos con participación de los usuarios.

En la economía mixta coexisten los tres sectores (público, privado y social) y se dan intercambios mercantiles, así como transferencias unilaterales que pueden ser o no de tipo monetario. Sin embargo, la idea que defiende Coraggio (2013) es que se busca que el sector social adquiera mayor presencia e importancia, es decir, con otro peso y otras formas de organización.

En ese sentido, Coraggio (2013) afirma que los países de América Latina dependen de una economía mixta periférica con dominación capitalista, por lo que la lógica del capital subordina los otros sectores del sistema económico, aunque hay excepciones o contradicciones.

Coraggio (2013) señala que para que el Estado contribuya a la expansión y profundización del subsistema de la ESyS es indispensable que exista un proyecto bien definido por las fuerzas políticas del gobierno, además de evitar las tendencias clientelares y orientadas al corto plazo. Un ejemplo de dicho impulso a la ESyS es la compra de sus productos o servicios, por parte del Estado, a pequeñas y medianas organizaciones, en especial a cooperativas.

Oxoby (2010), por su parte, señala que la ESyS en América Latina presenta oportunidades como, por ejemplo, su protagonismo y el apoyo potencial por parte del Estado a través de las políticas de desarrollo estatal. Sin embargo, también presenta una serie de desafíos, como el peligro de su utilización política, un

apoyo que se quede solo a nivel de discurso, la promoción de la ESyS a través de políticas asistencialistas y clientelistas que impidan alcanzar o mantener la autonomía propia de este sector.

1.3.4 Participación ciudadana

Estevez (2005) señala que, durante el fin de la década de 1960 y a lo largo de la de 1970, por primera vez se formularon modelos democráticos participativos que combinaron procedimientos representativos y participativos (Held 1987 en Estevez, 2005).

Coincidiendo con el periodo anterior, Díaz Aldret (2017) señala que durante los últimos cincuenta años se han dado procesos de innovación en la gestión de las políticas públicas, lo que ha traído consigo el contemplar la participación ciudadana en distintos momentos o fases de la hechura de éstas. Por ejemplo, en las décadas de 1970 y 1980 se empezó a normar la participación y a diseñar las instancias que se encargarían de vincular al gobierno con la sociedad. En la siguiente década se amplió la agenda de temas en los que se consideraba el involucramiento de la ciudadanía mientras que a partir de la década del 2000 se desarrollaron mecanismos que permitieron una participación más activa, extensa y deliberativa (presupuestos participativos, encuestas deliberativas, jurados ciudadanos, etc.).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) afirma que la vía para modernizar la administración pública implica redefinir las relaciones entre la sociedad y el Estado, por lo que desde el sector público se debe involucrar a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas (Serna, sf).

Actualmente, la proliferación de mecanismos de participación ciudadana se da en un contexto en el que los gobiernos enfrentan grandes limitaciones para resolver por sí solos problemas sociales cada vez más complejos, con recursos

limitados y en entornos de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales que demandan soluciones colaborativas (Thomson y Perry, 2006 en Díaz Aldret, 2017).

De esta forma, la participación ciudadana se ha institucionalizado, por lo que prácticamente hoy en día es una obligación de los gobiernos el ofrecer a la ciudadanía políticas, procesos o programas en los que tengan la oportunidad de participar en una forma u otra y donde exista una colaboración menos jerarquizada (Díaz Aldret, 2017).

Díaz Aldret (2017:343) define a la participación ciudadana como el “proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas”.

De acuerdo con Bru (2002), las ventajas de la participación ciudadana son diversas. De inicio, ésta permite que exista consistencia entre las necesidades y demandas de los ciudadanos respecto de las respuestas ofrecidas desde el gobierno, lo que permite que las intervenciones públicas sean más eficientes y que se optimicen los recursos disponibles. De igual forma, Díaz Aldret (2017) señala que la participación permite alcanzar el mayor consenso posible a través de los procesos que para el caso se implementen.

Bru (2002) también señala que la participación recupera las perspectivas de diferentes actores sociales, como los sectores de base, las minorías, agentes económicos e instituciones, etc. quienes, a través de su intervención en determinadas fases, pueden orientar y gestionar diversos procesos planificadores. Otra ventaja de la participación ciudadana es que permite al gobierno anticiparse a ciertas demandas ciudadanas antes de que éstas se vuelvan reivindicaciones.

De acuerdo con Sen (2004), la participación política es muy importante para el desarrollo en sí, puesto que incide en la valoración de los medios y los fines, además contribuye en el establecimiento, la preservación y la práctica de la democracia y también influye en la formación y la consolidación de los valores que permiten ponderar el desarrollo mismo.

Para Bru (2002), la participación ciudadana es un medio para mejorar la calidad de vida puesto que puede contribuir a lograr la integración comunitaria y cohesión social, mientras que Díaz Aldret (2017) añade que el modelo participativo sostiene que la implicación ciudadana es necesaria para gestionar la complejidad y el pluralismo inherentes a los procesos democráticos de gobierno.

A partir de las ventajas, señaladas es evidente que la participación ciudadana permite una mejor comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, para que las acciones, planes o programas que éste implemente sean congruentes con las necesidades de la población, lo que evitaría de cierta forma las acciones colectivas por parte de la ciudadanía para exigir determinado cambio, es decir, los mecanismos de participación ciudadana pueden ser desactivadores de conflictos o movilizaciones.

Esta idea puede parecer un poco contradictoria con lo señalado por Parés (2009 en Díaz Aldret, 2017:343) quien afirma que el concepto de participación ciudadana incluye “cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública”.

Bru (2002) señala que uno de los modelos de participación es la participación clásica reglamentada, la cual considera diversos mecanismos, dentro de los cuales los más comunes son los instrumentos de recepción de sugerencias, peticiones y quejas, así como de comunicación e información individualizada.

Ejemplo de esto son las líneas directas de alcaldía, ventanillas únicas, teléfonos de información, oficinas de información municipal, etc.

Otro mecanismo de participación, de acuerdo con Bru (2002), es la consulta ciudadana, la cual se puede enfocar en temas puntuales y se implementa a través de referéndum, o bien en procesos de mayor duración y relevancia, como planes integrales, estratégicos, de urbanismo, etc., en los que la consulta y la participación son requisitos. La consulta se puede articular en dos niveles: como consulta individual (encuesta o referéndum), lo que produce un efecto pragmático, de toma de conciencia o generación de opinión; o bien la consulta colectiva a asociaciones, entidades, instituciones públicas y privadas, mediante comisiones ciudadanas, grupos de debate, técnicas o dinámicas de grupo, etc. En este caso se pueden generar debates e iniciativas más sectorizadas y especializadas.

Arnstein (1969 en Díaz Aldret, 2017) elaboró un modelo de escalera de la participación en el que se establecen nueve niveles. Los dos primeros son la manipulación y la terapia que no implican en realidad participación. Los siguientes tres niveles intermedios corresponden a objetivos de “información”, “consulta” y “locación”, los cuales Arnstein considera meros formulismos, puesto que el poder de decisión se mantiene en una de las partes. Los tres niveles superiores sí constituyen distintos grados de redistribución real del poder: asociación, delegación de poder y control ciudadano.

En ese punto coincide Boisier (2004) cuando señala que la descentralización societal se refiere a un cambio estructural en la propia sociedad que involucra a todo el tejido político y social de un país, por lo que se trata de un nuevo contrato social que implica alcanzar una distribución social del poder político.

Díaz Aldret (2017) refiere que, desde la perspectiva de la democracia participativa, la participación ciudadana constituye la materia prima del proceso político, por lo que es un elemento que debe maximizarse permanentemente para

obtener los mejores resultados en cuanto a la vitalidad de la comunidad política, la generación de bienes públicos y de instituciones con incentivos para la rendición de cuentas.

En contraste, Díaz Aldret (2017) también señala que los procesos y espacios participativos institucionales tienden a convertirse fácilmente en rutinas, por lo que se vuelven predecibles en lo que respecta al momento en el que se incorpora a los ciudadanos, así como los contenidos, alcances e impactos que se producen. Muchas veces el incorporar elementos participativos en el proceso de política pública se convierte en un fin en sí mismo, más que en un instrumento para alcanzar los fines últimos (equidad, inclusión, cercanía, rendición de cuentas, transparencia, etc.).

Arnstein (1969 en Díaz Aldret, 2017) coincide con lo anterior cuando señala que los intentos por descentralizar las decisiones pueden volverse esfuerzos vacíos de contenido y tendientes a la manipulación, por lo que no todo a lo que se le llama participación constituye realmente participación, puesto que los mecanismos implementados para tal fin no se traducen en una auténtica redistribución del poder de decidir acerca de los objetivos y políticas, de tal forma que no se alcanza una mejor distribución de los recursos y beneficios públicos. Además, la participación ciudadana corre el riesgo de volverse objeto de la manipulación y la politización (Díaz Aldret, 2017).

1.3.5 Co-construcción de políticas públicas de fomento a la economía social

Para la formulación de política pública existen dos enfoques definidos en función del grado de injerencia por parte del Estado: el de arriba-abajo (que parte de la completa iniciativa e ideología del Estado) y el de abajo-arriba (basado en la participación de la sociedad).

La corriente que apoya el enfoque de arriba-abajo señala como su argumento principal que, en los gobiernos democráticos, los procesos emanados de éstos deben ser considerados como legítimos (precisamente porque se basan en la democracia), por lo que es válido que esa legitimidad se refleje a través de la elaboración de reglas aplicables a la sociedad, con la consideración de que una regla es una norma de conducta de observancia obligatoria.

A ese respecto, la naturaleza de la ESyS es por completo basada en la libre adhesión, es decir, no considera ningún aspecto de imposición hacia quienes en ella participan, por lo que el enfoque de abajo-arriba es o debería ser el adecuado para abordar su tratamiento e implementación.

Sumado a lo anterior, en la medida en la que la sociedad participe y controle la creación y la ejecución de las políticas públicas, más fuerte será su carácter público y más presente estará el enfoque de abajo-arriba. Ese mayor acceso y participación por parte de la sociedad puede darse a través de la formación de consejos, con amplia participación de los interesados en espacios de organización social o el involucramiento directo de éstos en la ejecución de las políticas (Kapron y Fialho, 2004), por lo que entonces es indudable que las propias políticas públicas deberían definir los criterios de acceso a ellas.

En concordancia con lo anterior, Peters (1995 en Canto, 2015) señala que una mayor participación directa de la sociedad en el proceso de formulación de políticas públicas puede mejorar la calidad de las decisiones que se toman, lo que implica también un efecto distinto en los resultados de dichas políticas.

Estevez (2005) explica la teoría de la acción comunicativa desarrollada por Habermas, quien afirma que la legitimidad se funda en consensos contruidos a través de un activo diálogo y debate en el espacio público, a través de los cuales se legitima que dicho sistema político es justo y adecuado, y no consiste en la pura aceptación pasiva de una legalidad ejercida por una minoría gobernante.

Continuando con el tema de la legitimidad, Díaz Aldret (2017) señala que, para ser legítimas, las políticas y acciones de gobierno deben estar cada vez más ancladas en las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. Para que la participación contribuya verdaderamente a la legitimidad de las políticas y programas gubernamentales ésta debe ser efectiva y debe traducirse en algún grado de incidencia para los ciudadanos, es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia (Parés, 2009 en Díaz Aldret, 2017).

Por su parte, Rojas y Rojas (2016) señalan que las relaciones entre el Estado y la economía social, representada específicamente por el movimiento cooperativo, se han desarrollado a través de cuatro modelos:

- De indiferencia
- De control y manipulación
- De complementación o uso instrumentalizado o discriminatorio
- De fomento y promoción

De acuerdo con dichos autores, el modelo de fomento y promoción implica que el Estado reconozca que la economía social (materializada a través del movimiento cooperativo) coadyuva al desarrollo económico nacional, fortalece la cohesión social y reduce la exclusión, por lo que sus organismos son merecedores de un tratamiento especial de fomento por parte de las instituciones, a través del cual se construya un entorno favorable que permita a su vez la generación de empleo y autoempleo digno, la reanimación e integración de los grupos marginados o excluidos, una distribución equitativa de ingresos, la disminución de la migración, el fortalecimiento del poder de negociación de los actores económicamente vulnerables y la prestación de servicios básicos.

El modelo de fomento y promoción, en un estadio más avanzado, implica la plena convergencia entre el Estado y el movimiento de la economía social donde

existirá la afinidad de intereses y propósitos entre ambas figuras, por lo que su relación se considera de asociados o aliados y trabajarán de la mano para alcanzar los objetivos que se han programado.

La co-construcción de políticas públicas se da únicamente bajo ese estadio del modelo de fomento y promoción, fundamentado en procesos de interlocución amplios y transparentes (Rojas y Rojas, 2016).

La construcción conjunta de política pública permitirá materializar esa “otra economía”, una que sea cimentada socialmente desde los distintos ámbitos de poder para lograr armonizar lo económico y lo social, lo que permitirá terminar con las prácticas asistencialistas y paternalistas del Estado y dará pie a la generación de independencia y ciudadanía, así como a la atención de necesidades sociales, el incremento de la producción y del ingreso en la sociedad (Sabaté y Hintze, 2004).

Una vez revisado el sustento teórico de la investigación se puede ahondar en la situación particular de la política pública de fomento a la economía social en México, por lo que en el siguiente capítulo se abordará lo relativo al organismo encargado de la promoción de la ESyS, así como al Programa Sectorial y el Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social.

CAPÍTULO II. EL INAES Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MÉXICO

En julio de 2018, Andrés Manuel López Obrador fue elegido el presidente número 63 de México, al contar con el 53.19% de los votos a su favor, iniciando su administración el 01 de diciembre de ese año. Su discurso se centró, desde el inicio, en el proceso que bajo su mando se implementaría para acabar con la corrupción y la impunidad, obedeciendo al principio de austeridad y dando prioridad a los pobres, a través de un cambio profundo que denominó la Cuarta Transformación de la vida pública de México (4T). Ello en contraste, al menos en teoría, con la política social federal implementada en los sexenios anteriores, caracterizada por la falta de rumbo claro en las estrategias, la ineficiencia para el alcance de objetivos y el desfaldo de los recursos públicos (Martínez Espinoza, 2021).

Los rasgos más importantes y generales del gobierno al que se aspiró bajo la administración de AMLO se plasmaron en el PND 2019-2024. Este documento se divide en tres grandes apartados: 1) política y gobierno; 2) política social, y 3) economía.

De acuerdo con el apartado de política social del citado documento, se afirma que el objetivo más importante de la 4T es que “en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar”; para lo cual se requiere de “una fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales” (DOF, 2019: 16).

En el PND 2019-2024 se anunciaron importantes cambios, como que el Estado ya no sería gestor de oportunidades, sino garante de derechos (DOF, 2019). A ese respecto, la política social de la administración federal a cargo de AMLO consideró necesario pasar de los programas sociales que han sido concebidos

sólo como paliativos para la pobreza a una política de bienestar de mediano y largo plazos, que beneficiara al medio rural y al urbano. Como parte de la 4T, se busca superar la política social basada en la asistencia hacia los pobres, con objeto de lograr una política en la que el bienestar sea el objetivo central, para ello, los recursos y los programas que implemente el Estado deben ser los instrumentos a través de los cuales se puedan cambiar las condiciones estructurales actualmente imperantes (DOF, 2021).

Para lograr lo anterior, la administración de AMLO se valió de diversos programas sociales que considera prioritarios. Se trata básicamente de los siguientes: 1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar.

Para Martínez Espinoza (2021), la política social se refiere al entramado institucional de postulados, tanto epistemológicos como metodológicos, que se traducen en leyes, organismos, planes y recursos de diversa índole (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) con el objetivo prioritario de atender las cuestiones inherentes al bienestar de los distintos segmentos de la población y, al mismo tiempo, considerar metas relacionadas con la estabilidad del sistema político y las correcciones a las ineficiencias del sistema económico.

Dentro de la política social se engloban los programas que, de una u otra forma, se consideran parte de la política pública de fomento a la ESyS, por lo que en los siguientes apartados se abordarán sus especificidades, realizando una comparación entre los programas instrumentados durante la segunda mitad de la administración de EPN (2015-2018) y los correspondientes a la administración a cargo de AMLO (2019-2023).

2.1 Antecedentes

Junto con el Sector Privado y el Sector Público, el SSE es reconocido a nivel constitucional como uno de los ejes del desarrollo económico nacional. En el artículo 25 de la Constitución Política de México se establece claramente que el Estado apoyará e impulsará a las empresas del SSE (y al sector privado) al mismo tiempo que se cuidará la conservación de los recursos productivos y el medio ambiente. Entre las obligaciones que la ley impone al Estado mexicano está la de establecer los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social.

Así, como parte del sustento jurídico del SSE, el 23 de mayo de 2012, se publicó la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 constitucional, cuyo objeto fue establecer mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del SSE, así como definir las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento de dicho sector. Todo ello a fin de contribuir al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia participativa, a la distribución equitativa del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

En la LESS se señala que los Organismos que conforman el Sector Social de la Economía (OSSE) pueden ser ejidos, comunidades, organizaciones de trabajadores, sociedades cooperativas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

A partir de las disposiciones plasmadas en la LESS se creó el INAES, aunque tiene como antecedente directo al Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES), creado en 2002.

En el artículo 13 de la LESS, se establece que el INAES es un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), actualmente Secretaría de Bienestar⁴, el cual contará con autonomía técnica, operativa y de gestión.

El objeto del INAES, de acuerdo con dicha ley, es instrumentar las políticas públicas de fomento y desarrollo del SSE, con el fin de fortalecerlo y consolidarlo como un pilar de desarrollo económico y social a nivel nacional. Para ello, deberán instrumentarse actividades relacionadas con participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos de dicho sector.

El INAES ha sido el responsable de la implementación del PSFES, en concordancia con lo establecido en el artículo 14, numeral II de la LESS. Asimismo, en el artículo 46 se especifica que la SEDESOL se encargará de crear al PSFES y también los programas regionales y especiales que se enfoquen en atender iniciativas productivas del SSE a través del apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de los OSSE y la participación en esquemas de financiamiento social. En este mismo artículo, se señala que los programas operarán con recursos públicos que les serán asignados en el PEF y, eventualmente, con recursos estatales o municipales cuando existan convenios.

De inicio, es importante señalar que el Programa de Fomento a la Economía Social, al que se hace referencia en la LESS, es un instrumento sectorial, de planeación y se establece para un periodo determinado, por lo general para todo un sexenio o para tres años. De éste se desprendió un programa presupuestario que llevaba el mismo nombre y que se regía por reglas de operación que se revisaban y publicaban cada año en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y

⁴ El texto original señalaba que el INAES era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, sin embargo, derivado de un ajuste programático, el 30 de diciembre de 2015 se modificó el artículo 13 para plasmar en su lugar a la SEDESOL, actualmente llamada Secretaría de Bienestar.

que se encargaba de brindar apoyos de diversa índole, principalmente subsidios, a una población objetivo delimitada.

En los siguientes párrafos se expondrán las peculiaridades de dicho programa, tanto durante la administración federal de EPN como la relativa a AMLO, a fin de establecer algunos puntos de comparación y análisis. De forma análoga, la operación del INAES se abordará de manera diferenciada entre ambos periodos, debido a los cambios sustantivos que se han observado.

2.2 Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social 2015-2018

En el año 2013, como un paso previo a la elaboración e implementación del PSFES 2015-2018, un equipo de investigadores, coordinado por la Universidad Iberoamericana, Campus Puebla, llevó a cabo el Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social (INAES, 2013), para lo cual se realizaron, entre otras cosas, nueve foros temáticos en distintos estados del país. A partir del Diagnóstico se definió que el problema focal era que el SSE en México no se había consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera. Por lo tanto, no se contaba con información sectorizada de los OSSE en lo referente a su participación en la generación de la riqueza nacional, así como la población que emplea o que es favorecida por la provisión de productos y servicios generados por dicho sector.

Tomando como fundamento el Diagnóstico referido anteriormente, el 18 de junio de 2015 fue publicado en el DOF el Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social 2015-2018, el cual fue elaborado por el INAES para orientar las actividades de ese organismo, que en ese entonces era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía.

En dicho programa se incluyó un diagnóstico de la economía social tanto a nivel mundial como nacional y se describió la problemática a la cual se enfrentan los

OSSE. Posteriormente, se presentó la alineación de dicho programa con el Plan Nacional de Desarrollo vigente en ese periodo y otros instrumentos similares. Asimismo, se incluyeron los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores que habrían de guiar la implementación de la política pública de fomento a la economía social durante ese trienio.

Para su elaboración se tomó como sustento la LESS, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Desarrollo Innovador (PDI) 2013-2018⁵. Su objetivo general fue establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que permitieran contribuir al desarrollo del sector social de la economía en México (DOF, 2015).

El objetivo general del PSFES 2015-2018 fue “establecer las bases que permitan propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del Sector Social de la Economía, mediante la visibilización del Sector, el desarrollo de capacidades empresariales de los organismos del Sector, el impulso de proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector, el fortalecimiento de las capacidades de operación de la banca social y de sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial, así como la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del multicitado Sector” (DOF, 2015:1).

De acuerdo con el PSFES 2015-2018, la economía social es “un sistema que implica un tipo de iniciativas colectivas que privilegian la generación de bienestar colectivo por medio de la rentabilidad económica. Está constituido por organismos sociales dotados de personalidad jurídica con una organización interna que les permite autonomía del resto de los actores económicos y la toma

⁵ El Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 fue un programa sectorial de la Secretaría de Economía, uno de sus objetivos fue impulsar la actividad de los emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES, así como de los OSSE. Algunas de sus estrategias se encaminaron a incrementar las oportunidades de inclusión tanto laboral como productiva en el Sector Social de la Economía y contribuir al fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular.

de decisiones que les permite el control y organización de sus actividades, a través de sus órganos democráticos de gobierno” (DOF, 2015:4).

Por su parte, el Sector Social de la Economía es definido en ese documento como aquel que agrupa “toda forma de organización orientada a la producción, comercialización y consumo de bienes o servicios, caracterizada por formas de propiedad social y cuya gestión se realiza de manera colectiva” (DOF, 2015:6).

En dicho documento se reconoce que los llamados OSSE venían operando desde hacía algún tiempo en México; sin embargo, con un desarrollo muy limitado. De tal forma, como parte de la política pública del sexenio de EPN, se buscó implementar una dinámica nueva para fomentar el SSE como una alternativa de inclusión económica, financiera y laboral. Para ello, se buscó que los OSSE existentes en ese momento pasaran de desplegar una participación imprecisa y marginal a tener la capacidad de detonar y aprovechar las potencialidades características de las empresas sociales para transformarse en unidades productivas y competitivas, en las que se desarrollaran cadenas de valor y se fortaleciera el mercado interno a través de la organización social y la innovación tecnológica (DOF, 2015).

Continuando con la descripción del PSFES 2015-2018, en éste se señala que “los actores del Sector Social de la Economía en nuestro país no han logrado avanzar hacia el reconocimiento y unidad orgánica, ni han conseguido definir los rasgos de una identidad colectiva que sea compartida por todos sus integrantes. En la práctica, cada una de las figuras asociativas incluidas en el Párrafo Séptimo del Artículo 25 Constitucional, han procurado ver, con cierta agrupación interna y de manera casi exclusiva, por la atención de su propia problemática, sin prestar mayor atención al resto de los organismos del Sector” (DOF, 2015:7).

En el documento se indica que son los propios actores del SSE quienes deben encargarse de su propia integración y establece el papel del Gobierno Federal como coadyuvante en ese proceso de articulación, para lo que propone una

mayor visibilización del Sector, así como mejores esfuerzos de promoción y difusión de los logros obtenidos a partir de la asociatividad (DOF, 2015).

Para distinguir de mejor manera los organismos que conforman el SSE, en el PSFES 2015-2018 se proponen tres subsectores: a) agrario, b) cooperativista y banca social, c) empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales. De esos subsectores, se realiza un análisis sobre su situación general y se estima el número de OSSE que conforman cada subsector, aunque se reconoce que una tarea a futuro será mejorar la generación de más información sobre el Sector.

Como se mencionó anteriormente, el PSFES 2015-2018 fue elaborado tomando como fundamento el PDI 2013-2018, el cual fue el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía. En el PDI se enlistaron cinco factores adversos que condicionaban la baja productividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMES) y de los OSSE. Tales factores son:

- a) Limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital.
- b) Insuficientes capacidades de gestión y habilidades gerenciales.
- c) Insuficientes capacidades productivas y tecnológicas.
- d) Carencia de información relevante para la toma de decisiones.
- e) Existe una escasa vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPyMES y OSSE.

Esto es relevante porque da cuenta de la concepción que, durante la administración de EPN, se tuvo de los OSSE y de las actividades que realizaban, las cuales se equipararon con las actividades de una empresa regular de capital, por lo que las problemáticas específicas de las empresas sociales y organismos del SSE fueron homologadas con las MIPyMES, al menos en ese instrumento de planeación.

Como se observa en el siguiente cuadro, los objetivos del PDI se enfocaron en el aspecto empresarial de los OSSE y de las MIPyMES por igual, mientras que el PSFES 2015-2018 centró su atención en las capacidades empresariales y/o de operación de los OSSE, así como en el impulso de proyectos de inversión.

Cuadro 2.1 Alineación de los objetivos del PSFES 2015-2018 con el PND 2013-2018 y con el PDI 2013-2018

Meta nacional / Objetivo y estrategia (PND)	Objetivo del PDI 2013- 2018	Estrategia del objetivo sectorial del PDI 2013-2018	Objetivo del PSFES 2015-2018
Meta Nacional México Próspero /Objetivo 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país / Estrategia 4.8.5. Fomentar la economía social	3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPyMES y los OSSE.	3.2 Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales	Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los OSSE.
		3.3. Impulsar el acceso al financiamiento y al capital.	Objetivo 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.
		3.4. Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos.	Objetivo 2. Desarrollar las capacidades empresariales de los OSSE.
		3.6. Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el SSE.	Objetivo 1. Avanzar en la visibilización del SSE, como un factor clave en el desarrollo económico del país.
			Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE.
			Objetivo 5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del SSE.
		3.7. Contribuir al fortalecimiento del sector de ahorro y crédito popular.	Objetivo 4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2015-2018.

En el PSFES 2015-2018 se establecieron 5 objetivos prioritarios para los cuales se desprendieron una o más estrategias y, a su vez, de cada una de éstas se fijaron líneas de acción para atender la problemática general que afecta al SSE, todo ello alineado a los ejes del PND 2013-2018 vigente durante ese período.

De manera general, como estrategias se buscó mejorar la situación del SSE, para lo que se abordó el darle mayor presencia y visibilidad, mejorar la disponibilidad de información estadística, así como ajustar la legislación y demás instrumentos jurídicos o normativos que tuvieran que ver con el SSE.

Otras de las estrategias se enfocaron en los OSSE en general y también en las SOCAP, de manera específica a través de diversas acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades técnicas y gerenciales de los integrantes de dichos OSSE. Además, se consideró fomentar la incubación de empresas y de proyectos de economía social. La esquematización completa de los objetivos, estrategias y líneas de acción se encuentra en el Anexo 5.

Los objetivos y estrategias se plantearon medir a través de un conjunto de indicadores que permitirían dar seguimiento al avance en la consecución de las metas planteadas en el PSFES 2015-2018. La esquematización completa de los indicadores se encuentra en el Anexo 6.

Es importante mencionar que el monitoreo de los programas que reciben recursos de la Federación se realiza por medio de indicadores, a través de éstos se mide el desempeño de un programa determinado. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2013), un indicador es una herramienta que puede ser cualitativa o cuantitativa y que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado. La tarea de los indicadores es brindar información relevante y única respecto de algo: una señal que debe ser interpretada de una única manera. Se trata de un instrumento que provee evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados.

De acuerdo con el CONEVAL (2013), para cumplir su objetivo, los indicadores deben ser claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados. Por lo tanto, se esperaba que los indicadores considerados para dar seguimiento del PSFES

2015-2018 cumplieran con estas particularidades, sobre todo, relevantes, es decir, que sean apropiados para el objetivo del programa.

En lo que respecta al primer objetivo: “Avanzar en la visibilización del SSE, como un factor clave en el desarrollo económico del país” se plantearon 2 estrategias, 7 líneas de acción y un indicador (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Objetivo 1 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores

Estrategia	Línea de acción	Indicador				
1.1 Promover la visibilización del SSE.	1.1.1. Implementar el Observatorio del SSE.	Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía				
	1.1.2. Generar materiales de divulgación en temas de economía social y realizar encuentros de intercambio.					
	1.1.3. Promover la formación de organismos de representación del SSE.					
	1.1.4. Impulsar la vinculación del conocimiento y práctica de economía social con el Sistema Educativo Nacional.					
	1.1.5. Promover la realización de estudios e investigaciones sobre el SSE.					
1.2 Impulsar la generación de estadísticas, inclusión y análisis del SSE.	1.2.1. Convenir con el INEGI la formulación de indicadores para medir la actividad del SSE.	Descripción: Mide el porcentaje de OSSE, con información básica publicada en el Observatorio del SSE				
	1.2.2 Elaborar un compendio periódico de información sobre los organismos del sector.					
Medición del indicador						
Línea base 2014	Valor del indicador en el año					Meta 2018
	2014	2015	2016	2017	2018	
>1	<1	19.8%	80.2%	80.4%	80.02% ⁶	80.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2015-2018 y el Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa de Fomento a la Economía Social

Las estrategias se enfocaron en la promoción del SSE para lograr su visibilización y en generar estadísticas e información relevante en torno a este sector. En el Informe de Avance y Resultados 2018 del PSFES, elaborado por el INAES, se señala que, desde la puesta en marcha en 2015 del Observatorio del SSE, esta plataforma contó con 1,116 personas suscritas, 16 autores de blogs con 54

⁶ De acuerdo con el INAES, “el número de Unidades Económicas del Sector Social georreferenciadas disminuyó de 17,512 (año 2017) a 17,257 (año 2018) por el continuo proceso de depuración, asimismo, la reducción de la cifra corresponde al cierre de ventanillas de atención de algunas Cajas de Ahorro y al cierre de algunos otros organismos del sector. No obstante, el resultado se considera satisfactorio debido a que se alcanzó la meta programada para 2018” (INAES, 2018:24).

publicaciones y 124,189 lectores. También se contó con polígonos⁷ e información de 29,464 ejidos y 2,050 comunidades, además de que 17,257 OSSE fueron georreferenciados, entre otras actividades.

Además, para 2018, en dicho Informe se señala que se contaba con resultados preliminares sobre la participación del SSE en el Producto Interno Bruto (PIB) y en los empleos⁸, todo ello derivado del Convenio de Colaboración que el INAES celebró con el INEGI para la realización del Estudio de factibilidad de una Cuenta Satélite de la Economía Social en 2017. Es importante señalar que, en los diversos instrumentos elaborados, el INAES se refiere específicamente a la economía social y no a la economía social y solidaria, por lo que, en esta investigación, se conservan los términos en los que se plantean las diversas estrategias, indicadores, resultados, etc.

Como parte de los resultados de este objetivo, el INAES hizo hincapié en los logros en materia de difusión y generación de contenido de economía social alcanzados a través del uso de redes sociales, un canal de videos y su página web, además de los diversos eventos que se llevaron a cabo, como foros regionales y nacionales, expos, encuentros estatales y nacionales.

En este punto conviene reflexionar sobre lo que comprende la visibilización. De acuerdo con el PSFES 2015-2018, ésta “implica la plena identificación y caracterización del Sector como una auténtica opción de desarrollo social y económico incluyente, con una amplia concepción teórica y un marco jurídico propio, y acciones continuas de análisis y difusión de experiencias, disponibilidad de información estadística sobre su participación en la economía nacional,

⁷ Un polígono se trata de linderos y superficies correspondientes a cada acción agraria o conjunto de acciones agrarias mediante las cuales se dotaron tierras a un núcleo agrario.

⁸ De forma preliminar, se estimó que para el año 2013 el PIB de la Economía Social alcanzó los 131 mil 595 millones de pesos, correspondiente al 1.2% del PIB nacional, en tanto que la participación del personal remunerado de la Economía Social alcanzó un millón 180 mil 847 puestos de trabajo, es decir, 3.2% de la Economía Nacional.

vinculación efectiva con las instituciones académicas y de investigación, evaluación de los avances y el renovado compromiso de la población y organismos involucrados con los valores y prácticas que le son particulares, formando en ellos un sentido de pertenencia y que en general aporta una valoración objetiva del sector a toda la sociedad” (DOF, 2015:14).

Si bien es cierto que se llevaron numerosas actividades comprendidas en las actividades de visibilización, no existe certeza de que éstas hayan sido lo suficientemente profundas para posicionar al SSE como una opción incluyente de desarrollo social y económico.

Pese a la amplitud de elementos del primer objetivo, el indicador que le corresponde se limita a cuantificar el número de OSSE que están incluidos en el Observatorio del SSE⁹ respecto del total de OSSE identificables en las figuras jurídicas que señala la LESS. En tal sentido, para 2018, un total de 48,771 OSSE estaban registrados en el Observatorio del SSE mientras que, para ese mismo año, un total de 60,943 OSSE habían sido identificados dentro de alguna de las figuras jurídicas de la LESS. Por lo tanto, el valor del indicador para 2018 fue de 80.02%, con lo que se alcanzó y rebasó ligeramente la meta planteada de 80.0%.

Cabe señalar que el sitio web del Observatorio del SSE que se anuncia en la propia página web del INAES actualmente no despliega información alguna sobre el tema, sino que hace referencia a lugares turísticos del sur de México¹⁰, por lo que toda la información recabada durante la administración de EPN en ese sitio web ya no puede ser consultada, resultando en un esfuerzo inútil o desperdiciado

⁹ De acuerdo con el INAES, el Observatorio del SSE es una plataforma tecnológica mexicana enfocada en difundir y proporcionar los elementos necesarios que faciliten el análisis y la comprensión de las organizaciones que conforman al SSE. Dispone de investigaciones académicas, documentos sobre el marco jurídico, información sobre programas gubernamentales, sitios de interés y espacios de comunicación interactiva, como foros de análisis y discusión. Se trata de una herramienta para la sistematización y difusión de las experiencias nacionales del sector, así como el espacio para fomentar la generación de investigaciones y la vinculación entre organizaciones y canales dinámicos y flexibles de información.

¹⁰ Revisión del sitio web <https://www.osse.org.mx/> en marzo de 2022.

por la nueva dirección del INAES en el gobierno de AMLO, quienes también están desarrollando un ejercicio similar, a manera de directorio, aspecto que se tratará más adelante..

Respecto de los objetivos prioritarios 2, 3, 4 y 5 del PSFES 2015-2018, éstos se implementaron a través del programa presupuestario denominado Programa de Fomento a la Economía Social S-017¹¹. En 2015, este programa estaba adscrito al Ramo 10 Economía y era operado exclusivamente por el INAES, el cual también era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, como se mencionó anteriormente.

En 2016, el programa presupuestario en cuestión fue re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social, con lo que dos programas que hasta ese momento habían operado de manera independiente, el S-017 a cargo del INAES y el S-054 Programa de Opciones Productivas (POP), a cargo de la entonces SEDESOL, fueron fusionados bajo el nombre de Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017.

A pesar de la fusión, al tener diversas modalidades de apoyo, el PPFES S-017 siguió siendo operado tanto por el INAES como por la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP), adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la entonces SEDESOL, con presupuestos independientes, personal y procesos operativos distintos, pero con un problema público en común, que fue descrito en los siguientes términos: “Los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera” (SEDESOL, 2016:2).

¹¹ Un programa presupuestario del tipo S se refiere a aquellos que están sujetos a reglas de operación y, por lo general, otorgan subsidios.

La DGOP se enfocó en el otorgamiento de apoyos económicos a grupos sociales que no requerían una constitución legal, sino únicamente firmar un acta de asamblea en la que constara que deseaban agruparse para trabajar de forma colectiva. Los apoyos se otorgaron para la implementación de proyectos productivos nuevos y se complementaron con un periodo de acompañamiento técnico para asegurar su instalación y operación apropiada.

El INAES, por su parte, al contar con una cartera más amplia de apoyos, también otorgó subsidios para la implementación de proyectos productivos y otro tipo de beneficios, pero la población objetivo fue distinta y buscó atender también a personas morales.

También en 2016, el INAES pasó de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía a conservar su figura de órgano desconcentrado, pero de la SEDESOL, por lo que su presupuesto fue englobado en el Ramo 20 Desarrollo Social, como se mencionó anteriormente. Sobre esta cuestión, Cañedo et al (2022) indican que esa re-sectorización sugirió un cambio de rol en el desarrollo económico de México. Dichos autores reconocen que, aunque en la Secretaría de Economía se equiparó al sector social con el sector privado y el público, en la SEDESOL se dio un cambio de rol al INAES puesto que se fue adscribiendo paulatinamente a los programas de carácter asistencialista, más que económicos.

Respecto del PPFES S-017, al tratarse de un programa presupuestario del tipo S, su normativa se sustenta en Reglas de Operación (ROP), las cuales fueron publicadas año tras año, hasta 2020, en el DOF. En las ROP se señala la población al cual estuvo dirigido el Programa, los tipos de apoyo que otorgó, los requisitos que los grupos sociales debieron cumplir para poder solicitar el apoyo, criterios de priorización, el mecanismo de funcionamiento, las modalidades que lo conformaron, las obligaciones con las que los grupos beneficiarios debieron

cumplir antes y después de recibir el apoyo y los derechos de los que fueron sujetos, entre otras cuestiones de interés.

Las modalidades del PPFES S-017 operadas por el INAES se concentraron en otorgar apoyos para la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de los OSSE y su participación en esquemas de financiamiento social.

Retomando los objetivos del PSFES 2015-2018, el segundo objetivo prioritario fue desarrollar las capacidades empresariales de los OSSE. Para ello, se plantearon 2 estrategias, 7 líneas de acción y un indicador (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3 Objetivo 2 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores

Estrategia	Línea de acción	Indicador				
2.1 Fortalecer las habilidades gerenciales y las capacidades técnicas y de comercialización de los OSSE.	2.1.1. Establecer un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada	Porcentaje de OSSE que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión.				
	2.1.2. Apoyar el desarrollo organizativo y empresarial de los proyectos productivos de la población objetivo.					
	2.1.3. Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de los OSSE.					
	2.1.4. Promover la organización y formalización de nuevos OSSE.					
	2.1.5. Impulsar procesos formativos en economía social dirigidos a los organismos del sector.					
2.2 Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del SSE.	2.2.1. Elaborar metodologías de incubación de empresas del SSE.	Descripción: Mide el porcentaje de OSSE que continúan operando transcurridos dos años de haber recibido el apoyo para la ejecución de un proyecto productivo nuevo				
	2.2.2. Apoyar la organización de procesos de incubación de proyectos productivos en economía social.					
Medición del indicador						
Línea base 2014	Valor del indicador en el año					Meta 2018
50.4	2014	2015	2016	2017	2018	61.1
	50.4	52.1	36.6	49.1	48.42	

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2015-2018 y el Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa de Fomento a la Economía Social

Como estrategias se buscó, además de fortalecer las capacidades gerenciales, técnicas y de comercialización, llevar a cabo ejercicios de incubación de iniciativas del SSE. Para ello, a través del PPFES S-017, el INAES entregó

apoyos para el desarrollo organizativo, empresarial y comercial a los OSSE participantes en las convocatorias publicadas para el caso.

Desde 2013¹² hasta 2018, el INAES entregó 13,480 apoyos enfocados al desarrollo de capacidades por un monto total de 239.4 millones de pesos (INAES, 2018 e INAES, 2018a). El desglose de los apoyos por entidad federativa se puede consultar en el Anexo 7.

Tan solo durante 2018, el INAES otorgó 3,529 apoyos a 2,169 OSSE, por un monto total de 43.9 millones de pesos, en beneficio de 13,878 empresarios sociales (INAES, 2018).

Además, para promover el desarrollo de capacidades de los OSSE, se realizaron eventos, como expos y encuentros, en los que se promocionaron los bienes y servicios generados por los OSSE, gracias a lo cual, desde el punto de vista del INAES, se contribuyó al desarrollo de sus capacidades comerciales mediante la exposición, venta directa al público, y el establecimiento de enlaces comerciales, además de la identificación de cadenas de valor.

Adicionalmente, se implementó el sitio web sinca.gob.mx que buscó facilitar a los integrantes de los OSSE el acceso a capacitación, asesoría, asistencia técnica y acompañamiento, así como materiales informativos y formativos sobre experiencias de economía social.

El indicador correspondiente a este objetivo mide el porcentaje de OSSE que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión. Se entendería que en los OSSE nombrados en este indicador se engloban todos los organismos señalados en la LESS, o al menos a los que llevan a cabo actividades de producción y comercialización de

¹² Aunque el Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social fue publicado en 2015, desde el inicio de la administración de EPN ya operaba el Programa.

bienes o que ofrecen algún servicio, a nivel nacional, sin embargo, la definición del indicador únicamente toma en cuenta a las organizaciones apoyadas por el INAES para la ejecución de un proyecto productivo nuevo en determinado año.

La meta planteada para 2018 fue lograr que el 61.1% de los OSSE apoyados por el INAES en determinado año continuaran operando y hubieran incrementado sus ventas, una vez transcurridos dos años después de recibir el apoyo. En este caso, la meta no se alcanzó puesto que únicamente el 48.4%¹³ de los OSSE apoyados lograron sobrevivir e incrementar sus ventas un par de años después de ser beneficiados.

Este aspecto es interesante porque da cuenta de las dificultades a las que se enfrentan las empresas y los OSSE en general, sobre todo en los primeros años de su operación. También evidencia que, a pesar de haber sido subsidiados y contar con facilidades de diverso tipo, sólo la mitad de los emprendimientos financiados por el INAES lograron sobrevivir e incrementar sus ventas en un lapso de 2 años. Esto también es un indicativo de la eficacia de las acciones emprendidas por el INAES, lo que pone en duda que sus mecanismos de asesoría, seguimiento y asistencia técnica hayan sido los más adecuados para el tipo de OSSE.

Pese al resultado del indicador anterior, el Compendio de Información Básica 2013-2017, elaborado por el INAES (2018a), señala como uno de los logros más importantes del PSFES 2015-2018 precisamente el hecho de que los proyectos productivos que fueron apoyados tuvieron un porcentaje de supervivencia importante, esto es, el 85.45% de los proyectos apoyados por el INAES en 2015 seguían en operación durante 2017.

¹³ En 2017, un total de 184 OSSE continuaban operando e incrementaron sus ventas en el año t+2, respecto de los 380 OSSE apoyados por el INAES para la ejecución de proyectos nuevos en el año t.

Tal resultado se obtuvo a partir de evaluaciones externas realizadas por consultores especializados, de acuerdo con el Compendio de Información Básica 2013-2017 del INAES (2018a). Este porcentaje es considerablemente más alto que el resultado del indicador ya que puede incluir aquellos proyectos que continuaban en operación en 2017, pero desarrollando una actividad distinta a la apoyada o bien a los proyectos que lograron sobrevivir por 2 años, pero sin incrementar sus ventas. Por lo que la información referida en el Compendio citado, a manera de logros en materia de supervivencia, no está apegada al indicador oficial del PSFES 2015-2018 sino que presenta de una manera engañosa los resultados para hacerlos ver mejor de lo que en realidad fueron.

El tercer objetivo del PSFES 2015-2018 buscó impulsar los proyectos de inversión que incrementaran las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE. Se sustentó en 2 estrategias, 5 líneas de acción y 2 indicadores (Cuadro 2.4).

Las estrategias se centraron en el financiamiento de proyectos productivos nuevos y en la consolidación de los ya existentes, por lo que, nuevamente, los indicadores correspondientes se enfocaron exclusivamente en OSSE apoyados por el INAES.

Cuadro 2.4 Objetivo 3 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores

Estrategia	Línea de acción	Indicador
3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de OSSE.	3.1.1. Contribuir al financiamiento de nuevos proyectos productivos de empresas sociales.	3A) Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los OSSE apoyados con respecto al periodo anterior
	3.1.2. Promover la sustentabilidad de los proyectos productivos del SSE.	
3.2 Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su vinculación a cadenas de valor.	3.2.1. Apoyar la consolidación de empresas sociales en operación.	Descripción 3A): Muestra la variación entre el ingreso anual promedio a precios constantes de las personas ocupadas en los OSSE apoyados por el INAES en dos periodos diferentes.
	3.2.2. Impulsar la articulación de cadenas productivas entre empresas de economía social y con empresas de otros sectores económicos.	
	3.2.3. Promover la adopción de innovaciones tecnológicas en los	3B) Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de

Estrategia	Línea de acción					Indicador	
	procesos productivos de las empresas sociales.	los OSSE apoyados por INAES con respecto al periodo anterior					
						Descripción 3B): Muestra la variación entre el valor anual a precios constantes de la producción bruta total de los OSSE apoyados por el INAES en dos periodos diferentes.	
Medición del indicador							
Indicador	Línea base 2014	Valor del indicador en el año					Meta 2018
		2014	2015	2016	2017	2018	
3A	100	100	NA	ND	NA	103.3	104.5
3B	100	100	NA	ND	NA	106.1	108.3

NA: No aplica, en tanto que, derivado del año de la línea base y la frecuencia de medición del indicador, no corresponde reportar valor observado del indicador para este año.

ND: No disponible, la información para calcular el valor del indicador aún no se encuentra disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2015-2018 y el Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa de Fomento a la Economía Social

En términos de los resultados de este objetivo, a través del PPFES S-017, de 2013 a 2018 se otorgaron 29,507 apoyos para el desarrollo e implementación de proyectos productivos, con una inversión de 10,182.8 millones de pesos (INAES, 2018 e INAES, 2018a). El desglose de los apoyos por entidad federativa se puede consultar en el Anexo 8.

Tan solo en 2018 el INAES apoyó 5,099 proyectos productivos a nivel nacional, por un monto de 1,563.1 millones de pesos, en beneficio de 27,058 empresarios sociales (INAES, 2018). Del total de apoyos otorgados, 4,642 es decir el 91%, fueron proyectos de nueva creación que beneficiaron a 23,825 empresarios sociales, mientras que 457 apoyos se destinaron al desarrollo y consolidación de proyectos productivos en operación, los que integraron a 3,233 empresarios sociales. Dentro de este último grupo se apoyaron OSSE para su integración en cadenas de valor o para garantías líquidas.

De acuerdo con el INAES (2018a), la inversión promedio por proyecto productivo fue de 350 mil pesos y se contribuyó a crear o preservar alrededor de 10 puestos de trabajo en el SSE, por cada apoyo otorgado.

Como parte de estas estrategias, el INAES refiere haber realizado acciones para promover a los OSSE integrados mayoritaria o exclusivamente por mujeres, por jóvenes, por población indígena y por población con alguna discapacidad, por lo que se priorizó la atención de este tipo de OSSE.

Dentro de este objetivo también se consideraron los apoyos para garantías líquidas. Esta modalidad se enfocó en los OSSE que ya estaban operando y que requerían un crédito para consolidar o ampliar su unidad de producción, pero que carecían de las garantías necesarias. En este caso, el INAES les otorgó recursos que se depositaron en la entidad financiera con la cual se estaba gestionando el crédito, la cual debía estar autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). En este caso se contó con la participación de algunas Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP).

En el periodo 2013-2018, el INAES otorgó 55 apoyos de este tipo distribuidos en 8 entidades federativas¹⁴, el monto de las garantías líquidas fue de 35.6 mdp mientras que el monto total de los créditos que se obtuvieron gracias a las garantías fue de 139.7 mdp. El desglose de los apoyos por estado se puede consultar en el Anexo 9.

El primer indicador con el que se midió este objetivo se refiere al Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por el INAES con respecto al periodo anterior. Este indicador básicamente mide los cambios en el ingreso anual de los integrantes de los OSSE beneficiados por el INAES, por lo que, para su estimación se recabó información en distintos momentos, pero de las mismas personas. La meta planteada para 2018 fue que ese ingreso se hubiera incrementado en un 4.5%, sin embargo, lo que se logró fue un incremento del 3.3%. Para ello, se consideró

¹⁴ Los apoyos otorgados entre 2013 y 2017 se distribuyeron en 8 entidades federativas; en cambio, para 2018 se desconocen las entidades en las que se ubicaron los OSSE apoyados con garantías líquidas.

que el ingreso anual promedio a precios constantes de las personas ocupadas en los OSSE en 2014 fue de \$89,979.88 mientras que para 2018 se había incrementado a \$92,908.12.

El segundo indicador para este objetivo prioritario del PSFES 2015-2018 fue el Índice de variación del valor anual de la PBT de los OSSE apoyados por el INAES con respecto a un periodo anterior. En este caso, lo que se monitoreó fue el valor de la producción.

La meta fijada para 2018 fue que hubiera un incremento del 8.3% en el valor de la PBT de los OSSE apoyados, sin embargo, lo que se alcanzó fue el 6.1%. Para el cálculo del indicador se consideró que la PBT anual, a precios constantes, de los OSSE en 2014 fue de \$473,037.10 y se incrementó a \$502,001.38 para 2018.

En ambos indicadores se observa una inclinación meramente económica al medir variaciones en el ingreso y en el valor de la producción, pero no queda claro cómo incidió directamente el INAES ni sus políticas o programas para lograr esos incrementos puesto que su intervención se centró fundamentalmente en el financiamiento inicial, vía subsidio, de los proyectos emprendidos por los OSSE y posiblemente con capacitación. En todo caso, no se alcanzó la meta fijada para ninguno de los indicadores de este objetivo.

El cuarto objetivo prioritario del PSFES 2015-2018 fue contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social¹⁵ e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial. Para ello, se establecieron 2 estrategias, 6 líneas de acción y un indicador (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5 Objetivo 4 del PSFES, estrategias, líneas de acción e indicadores

¹⁵ Las entidades de la llamada banca social que atendió el INAES durante el periodo 2015-2018 fueron Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCO).

Estrategia	Línea de acción	Indicador				
4.1 Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los organismos financieros que integran la banca social.	4.1.1. Promover que las organizaciones sociales que realizan actividades de ahorro y crédito popular se constituyan en sociedades financieras reconocidas.	Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.				
	4.1.2. Apoyar a la regularización de las sociedades financieras del SSE ante la CNBV.					
	4.1.3. Apoyar el desarrollo de las capacidades técnicas y de gestión de las sociedades financieras de la banca social.					
	4.1.4. Impulsar la creación de redes de servicios financieros de la banca social.					
4.2 Impulsar una mayor participación de la banca social en el financiamiento de proyectos de inversión de la economía social.	4.2.1. Promover a las sociedades financieras de la banca social como agentes encargados de la dispersión de recursos de programas federales.	Descripción: Muestra la variación en el valor de la cartera comercial total de las SOCAP a precios constantes en dos períodos diferentes.				
	4.2.2. Fortalecer las operaciones de crédito de la banca social hacia proyectos productivos del SSE.					
Medición del indicador						
Línea base 2014	Valor del indicador en el año					Meta 2018
	2014	2015	2016	2017	2018	
	100	100	105.7	113.0	117.2	

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2015-2018 y el Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa de Fomento a la Economía Social

Como actividades de este objetivo, el INAES consideró haber contribuido al fortalecimiento institucional de las SOCAP y de las Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCO) con nivel de operaciones básico, I y II autorizadas por la CNBV. Para ello, a través del PPFES S-017, durante el periodo 2013 a 2018, se otorgaron 1,984 apoyos para la banca social, por un monto de 356.0 mdp (INAES, 2018a). El desglose de los apoyos por entidad federativa se puede consultar en el Anexo 10.

En 2018 el INAES brindó 31 apoyos por un monto total de 2 millones de pesos. Con dichos apoyos, se contrataron servicios de consultorías para que esas organizaciones pudieran mejorar sus procesos crediticios y mitigar los índices de morosidad, también se les proporcionó asesoría profesional para el diseño e implementación de portafolios de productos y servicios financieros. Asimismo, el INAES apoyó la implementación de fondos de administración de riesgo crediticio para fortalecer e incrementar la colocación de créditos para la producción.

En lo que respecta al desarrollo de las capacidades técnicas y de gestión de las SOCAP, el INAES realizó un taller con el que se buscó que las SOCAP autorizadas por la CNBV¹⁶ aprendieran a elaborar su propio Plan Estratégico y Operativo. En este punto es importante señalar que las SOCAP autorizadas sólo son una parte de las SOCAP que operan a nivel nacional, si bien es cierto que éstas concentran la mayor parte de los activos de la banca social de su tipo, en cantidad no son las más frecuentes, sino que las SOCAP de nivel básico son las más numerosas.

Las primeras dos líneas de acción (4.1.1 y 4.1.2) son complejas puesto que se relacionan con el marco legal actual que rige a las SOCAP, el cual es restrictivo y dificulta en gran medida la conformación de este tipo de cooperativas y mucho más que logren ser autorizadas por la CNBV.

Pese a ello, de acuerdo con el INAES (2018), sí se logró un incremento en el número de SOCAP autorizadas por la CNBV. Además, las SOCAP pudieron intervenir en las estrategias de diseño y colocación de sus créditos productivos, atendiendo las necesidades de sus socios.

La línea de acción “4.2.1. Promover a las sociedades financieras de la banca social como agentes encargados de la dispersión de recursos de programas federales” también es interesante por lo que propone, dado que el PPFES S-017, a través del cual se articuló la política pública de fomento a la ESyS de 2015 a 2018 se encargaba de entregar apoyos económicos, pero para esa dispersión no fueron consideradas las SOCAP, sino la banca privada, lo cual representa un contrasentido o desviación grave de esta política pública.

¹⁶ Las SOCAP autorizadas por la CNBV cuentan con la protección de la cuenta de Seguro de Depósito que el Fondo de Protección administra conforme a lo previsto en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP).

El indicador correspondiente a este objetivo es el Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las SOCAP. Este básicamente busca medir el incremento en la cartera comercial de las SOCAP cada año¹⁷. La meta fijada para 2018, que fue incrementar en un 10% dicha cartera comercial, se cumplió y se rebasó puesto que en 2018 el incremento fue del 27.4%.

El último objetivo prioritario del PSFES 2015-2018 fue impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propiciara el desarrollo del SSE. En este caso se plantearon 3 estrategias, 8 líneas de acción y un indicador (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6 Objetivo 5, estrategias, líneas de acción e indicadores

Estrategia	Línea de acción	Indicador				
5.1 Promover el reconocimiento de las figuras jurídicas que participan en el SSE.	5.1.1 Promover el reconocimiento de nuevas figuras jurídicas del SSE.	5. Índice de Incremento de OSSE constituidos como sociedades cooperativas				
	5.1.2 Impulsar la mejora de los procedimientos para la formalización y reconocimiento de los OSSE.					
	5.2.1 Promover la adecuación del régimen fiscal aplicable al SSE.					
	5.2.2 Impulsar modificaciones en el régimen de la seguridad social conforme a las condiciones laborales del SSE.					
5.2 Coadyuvar en el establecimiento de un marco regulatorio que responda a las necesidades del SSE.	5.2.3 Promover la cobertura de servicios de salud y seguridad social desde OSSE especializados.	Descripción: Mide el incremento en el número de OSSE constituidos bajo la figura jurídica de sociedades cooperativas, con base en la inscripción del acta constitutiva de este tipo de organizaciones sociales en el Registro Público de Comercio.				
	5.2.4 Promover la adecuación de los mecanismos regulatorios de la banca social para el financiamiento de proyectos productivos de OSSE.					
	5.3.1. Coordinar acciones con las instancias competentes para la actualización del marco jurídico federal en materia de fomento a la economía social.					
	5.3.2. Impulsar medidas de coordinación para el desarrollo de normas y programas de fomento a la economía social a nivel local.					
5.3 Impulsar la adecuación de la legislación sobre el fomento al SSE y propiciar la coordinación interinstitucional.						
Medición del indicador						
Línea base 2014	Valor del indicador en el año					Meta 2018
	2014	2015	2016	2017	2018	
100	100	NA	126.4	NA	141.6	121.1

NA: No aplica, en tanto que, derivado del año de la línea base y la frecuencia de medición del indicador, no corresponde reportar valor observado del indicador para este año.

¹⁷ La cartera comercial es aquella que tiene por finalidad financiar la producción y comercialización de bienes y servicios en sus diferentes fases.

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2015-2018 y el Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa de Fomento a la Economía Social.

Como parte de las actividades de este objetivo, el INAES colaboró con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para difundir entre su población objetivo información generada por esa Comisión, buscando detonar una adecuada inclusión y educación financiera.

El INAES, junto con legisladores y organismos representativos del sector cooperativo, se encargó de elaborar un anteproyecto para una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas. De acuerdo con el Instituto, tal documento fue remitido para su trámite al área jurídica de la SEDESOL, quien ya contaba con el dictamen de viabilidad de seis secretarías de Estado (SEGOB, SCT, SAGARPA, STPS, SEP y SHCP); quedando pendiente el visto bueno de la SE, para ser enviada a la Consejería Jurídica y continuar con el proceso para ser presentada como Iniciativa del Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión (INAES, 2018b). Sin embargo, la citada iniciativa de ley nunca fue presentada ante el Pleno de ninguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

El Consejo Consultivo de Fomento de la Economía Social estudió las diversas problemáticas que han presentado las SOCAP para ubicar las áreas de oportunidad y proponer alternativas de solución. Además, el INAES se coordinó con dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, así como con instituciones públicas y privadas para promover el reconocimiento de nuevas figuras jurídicas del SSE. Sin embargo, no se menciona qué tipo de figuras ni sus características, por lo que no hay mayor claridad al respecto.

De acuerdo con el INAES, en 2018 se tenía contemplado seguir colaborado con la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de la entonces SEDESOL, para que, por medio de las opiniones institucionales, se impulsaran las iniciativas legislativas que favorecieran al SSE.

En específico, del sector cooperativo de ahorro y préstamo, el INAES analizó las inquietudes y problemáticas que éste presentaba, con el objetivo de modificar cuestiones normativas de las SOCAP, e iniciar en su caso, el proceso de anteproyecto de iniciativa de reforma que requieran las disposiciones que hoy desalientan el crecimiento de éstas, sin que se pudiera concretar algo.

Como se observa, en los resultados publicados por el INAES no se abordan de forma específica las líneas de acción relativas a la adecuación del régimen fiscal, de seguridad social y de salud, sino que ahonda en sus actividades de coordinación interinstitucional y en actividades de análisis de problemáticas.

Para medir el avance en este complejo objetivo se diseñó un indicador bastante simple: Índice de Incremento de OSSE constituidos como sociedades cooperativas tomando como referencia el año 2014. La meta que se planteó para 2018 fue que el número de sociedades cooperativas registradas se hubiera incrementado en 21.1% respecto del año base, en el que se tenía registro de 29,613 cooperativas. Puesto que para el ejercicio 2018 el número de cooperativas inscritas en el Registro Público de Comercio fue de 41,944, la meta del indicador se rebasó dado que se logró un incremento del 41.6% en el número de OSSE constituidos bajo la figura jurídica de sociedades cooperativas.

Evidentemente, no existe certeza de que el incremento en el número de cooperativas registradas se haya debido a las actividades consideradas en este objetivo. En este punto, el elemento de central atención es que el marco jurídico del SSE no se modificó en absoluto, por lo que esas cooperativas constituidas con las que se estimó la meta del indicador siguen rigiéndose por el mismo marco legal y normativo que se ha pretendido mejorar sin éxito alguno. Por lo tanto, en última instancia, esto se traduce como que este objetivo no se alcanzó.

En suma, los 5 indicadores planteados en el PSFES 2015-2018 abarcaron asuntos de gran interés para el SSE, como la adecuación del marco jurídico que rige a los OSSE para que éste responda en mejor medida a sus necesidades y situación. También se abordó la situación específica de las SOCAP para establecer estrategias y líneas de acción particulares. Aunado a ello, la descripción de lo que implica la visibilización de la economía social fue muy acertada. Las líneas de acción generadas para cada estrategia, por lo general, fueron claras.

Pese a lo anterior, los indicadores propuestos para medir el avance de los objetivos fueron escasos y, en algunas ocasiones, poco relevantes para el objetivo que pretendieron medir. Un aspecto importante es que para el cálculo de los indicadores 2 y 3 se omitieron las actividades llevadas a cabo por la DGOP, desde 2016, y sólo se contabilizaron los apoyos otorgados por el INAES.

Así, puesto que los indicadores son, en última instancia, con lo que se mide y monitorea el avance y los resultados de un programa, la atención se centrará en alcanzar la meta planteada, por lo que se infiere que todas las líneas de acción que no se incluyeron claramente en el indicador correspondiente, no podrían ser medidas y no gozaban de la misma atención que las líneas de acción que debían contribuir directamente al cumplimiento de la meta del indicador. Por tal motivo, las actividades específicas con las que se abordaron las líneas de acción probablemente no fueron las más relevantes o las que pudieron contribuir en mayor medida para el logro de los grandes objetivos.

Si se considera a los 5 grandes objetivos del PSFES 2015-2018, a partir de los resultados presentados por el INAES, parece que ninguno se cumplió de forma plenamente satisfactoria, independientemente de que se hayan o no alcanzado las metas de los indicadores.

El primer objetivo de avanzar en la visibilización del SSE, partiendo de que éste es un elemento clave en el desarrollo económico del país, es en realidad un objetivo muy complejo, ya que debería implicar previamente, fortalecer las actividades de los OSSE, en materia organizativa, técnica, comercial, de sustentabilidad ambiental, etc., recuperar sus experiencias exitosas concretas en los territorios y medir el peso que tienen los OSSE en los grandes agregados económicos de las cuentas nacionales. De tal forma, este objetivo se logró de forma deficiente ya que los resultados obtenidos a través de las acciones implementadas no fueron lo suficientemente amplios para abonar a la visibilización del SSE.

El segundo objetivo que buscó desarrollar las capacidades empresariales de los OSSE debió ser fundamental para que éstos pudieran aportar al desarrollo económico del país, sin embargo, el campo de acción fue muy limitado, solo centrándose en los beneficiarios del INAES y ni siquiera así se pudo lograr la supervivencia o incremento en las ventas de la mitad de los beneficiarios. Por lo tanto, este objetivo se cumplió de forma deficiente.

Como parte del objetivo 3, tendiente a impulsar los proyectos de inversión que incrementaran las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE, se observó la inclinación por centrar la gran mayoría de los apoyos hacia el financiamiento de proyectos nuevos que fueron, precisamente, los que tuvieron dificultades para lograr su permanencia e incrementar ventas dos años después de recibir el apoyo del INAES. Algo positivo de este punto es que se atendieron a OSSE ya establecidos y en operación, a través de garantías líquidas, lo que facilitó su acceso a servicios financieros. Por tanto, este objetivo se cumplió medianamente.

El cuarto objetivo, que buscó contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial, se cumplió pobremente, ya que, aunque hubo apoyos destinados a

las SOCAP, no se abordaron las verdaderas acciones que pudo implementar el INAES, como hacerlas entidades dispersoras de sus apoyos.

El quinto objetivo de impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propiciara el desarrollo del SSE, no logró concretar nada, pese a que hubo iniciativas, lo que da cuenta de las trabas, desinterés, o intereses encontrados del que es objeto el SSE.

En general, el PSFES 2015-2018 fue un documento bien elaborado en materia de diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción, pero con fallas en los indicadores. Tal parece que se tuvo claro cuál fue la problemática del SSE y como se pudo ayudar a resolver, pero no se logró tener la plena coordinación, ni los instrumentos precisos para que se pudieran cumplir satisfactoriamente los objetivos.

Por otro lado, por su carácter de programa presupuestario, el PPFES S-017 fue objeto de diversas evaluaciones. El fundamento legal de estas fue lo dispuesto en la LESS (DOF, 2012), en cuyos artículos 52 a 54 se indica que la evaluación del cumplimiento de las políticas públicas de fomento y apoyo a los OSSE estará a cargo del CONEVAL y se realizará cada tres años. Se señala que, a fin de cumplir con esa encomienda, se deberán incluir los indicadores de resultados, de gestión y servicios para medir su cobertura e impacto.

Al respecto, la Universidad Autónoma Metropolitana realizó la Evaluación de Diseño 2016 del PPFES S-017. Para ello, se utilizó la metodología establecida para dicho fin por el CONEVAL, basada en 30 preguntas respondidas a partir de información de gabinete proporcionada por el INAES y la DGOP. Los temas de la evaluación abarcaron la justificación de la creación y del diseño del PFES, su contribución a las metas y estrategias nacionales, la población potencial y objetivo, los mecanismos de elegibilidad y de atención, así como la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

En esa evaluación, se afirmó que la consistencia externa del PPFES S-017 era sólida puesto que se observaba “una clara vinculación con el cumplimiento de las metas y estrategias nacionales, al igual que con los objetivos establecidos en los programas sectorial y nacional de desarrollo social, transversal y especial” (UAM, 2016:4).

De igual forma, se criticó la forma en la que se definió a la población potencial y objetivo, señalando importantes limitaciones derivadas, sobre todo, de orientar el PPFES-S017 a la atención de grupos sociales integrados por personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar, lo que implica excluir al resto de los OSSE que llevan a cabo prácticas de la economía social, lo que contraviene los ordenamientos que marca la LESS.

Por su parte, el CONEVAL realizó, en 2016, la Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía con la cual buscó evaluar la instrumentación de las políticas públicas de fomento y desarrollo del SSE con la finalidad de generar información útil que contribuyera a dar cumplimiento a los objetivos establecidos en la materia.

Para esta evaluación, el CONEVAL realizó una revisión y análisis de 98 componentes de 31 programas presupuestarios, encontrando que el PPFES S-017 fue el más relevante para la instrumentación de la política de fomento al SSE, a lo que seguramente contribuyó que era el único programa federal formulado específicamente para atender al SSE, lo que supone que, hasta cierto punto, ese resultado era previsible y hubiera sido un foco rojo que no se llegara a esa conclusión, por lo que se trató de una evaluación poco justificable.

De acuerdo con esa evaluación, el PPFES S-017 procuró un enfoque hacia el aumento de la productividad e ingreso de su población objetivo, es decir, de los OSSE y personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, como una vía para superar la pobreza, lo que logró a partir de la dotación de apoyos para

proyectos productivos, capacitación y fortalecimiento de la banca social (CONEVAL, 2016).

En esa evaluación, el CONEVAL identificó otros programas presupuestarios que podrían contribuir al desarrollo del SSE ya que, como parte de su operación, atendían al menos a un tipo de OSSE. Dichos programas fueron implementados por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), actualmente es la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Pese a que no se especifica a cuáles OSSE atendieron los programas de esas secretarías, se infiere que se trata de ejidos y comunidades, así como empresas sociales forestales o ubicadas en el medio rural, específicamente en áreas naturales.

Sin embargo, el CONEVAL también observó dificultades para poder vincular efectivamente esos programas, ya que ninguno de ellos tenía entre sus objetivos el fomento del SSE, por lo que carecían de metas e indicadores relacionados con esta cuestión, de tal forma que no era factible la medición de su probable contribución al fortalecimiento del SSE (CONEVAL, 2016).

Por último, en 2018 la Consultoría Investigación en Salud y Demografía S.C. realizó la Evaluación de Consistencia y Resultados del PPFES S-017. Para ello, utilizó la metodología establecida para dicho fin por el CONEVAL, basada en 51 preguntas respondidas a partir de información de gabinete y evidencias documentales proporcionadas por el INAES y la DGOP, así como entrevistas a servidores públicos. Los temas de la evaluación abarcaron el diseño del programa presupuestario, su orientación a resultados, la cobertura y focalización, la operación y la medición de resultados.

Entre los resultados de dicha evaluación se encontró que las unidades que operaban el PPFES S-017, es decir, el INAES y la DGOP carecían de un plan estratégico y de escenarios de mediano y largo plazo, así como indicadores y metas estratégicas. Además, no se observó congruencia entre las actividades consideradas en la MIR respecto de las causas de la problemática central identificada (SEDESOL, 2018), lo que se traduce como que no había consistencia entre la necesidad o problema principal y las formas en la que se estaba abordando.

A excepción del Diagnóstico elaborado en 2013, las evaluaciones institucionales del PPFES S-017 realizadas hasta 2018 se enfocaron en obtener información básicamente de gabinete para medir cuestiones relacionadas con el ejercicio de la administración pública, sin que hasta el momento se haya elaborado un estudio que evalúe de forma integral el diseño, articulación y resultados obtenidos de la política pública de orden federal para el fomento de la ESyS.

Por lo tanto, el PPFES S-017 tuvo elementos positivos pero también cuestionables. Si bien es cierto que fue un programa específico para la atención de los OSSE y que consideró entre su población objetivo a cooperativas en operación (incluyendo a SOCAP), su inclinación se orientó mayormente en el financiamiento inicial hacia grupos sociales para establecer unidades de producción, sin la noción o conocimiento de la ESyS, en zonas de marginación, con lo que se excluyó a OSSE de otras regiones de menor problemática pero también con necesidades, careció de estrategias de encadenamientos productivos o generación de sinergias entre los propios OSSE apoyados, con una fase muy limitada de seguimiento sólo en el corto plazo.

Debido a esas debilidades, su impacto a nivel de cada OSSE y a nivel territorial fue menor del que pudo haber tenido. Con una estrategia de diseño e implementación mejor elaborada, el PPFES S-017 pudo haber generado

ejercicios colectivos para la satisfacción de necesidades a nivel comunitario y no solo microempresas sin vinculación ni complementariedades entre sí.

2.3 Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social 2021-2024

Durante la primera mitad de la administración federal a cargo de AMLO no se elaboró un nuevo Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social ni algún instrumento similar en donde se abordase, de manera particular, el esquema que habría de seguirse en ese sexenio para cumplir con las disposiciones contenidas en la LESS, en cuanto al fomento de la ESyS.

Fue hasta el 21 de diciembre de 2021 cuando se publicó en el DOF dicho instrumento para el periodo de 2021 a 2024, es decir, para la segunda mitad de la administración federal de AMLO. Por lo tanto, durante los ejercicios 2019, 2020 y prácticamente 2021 (puesto que el programa sectorial se publicó hasta diciembre de ese año) no se contó con un instrumento normativo específico para el SSE, aunque se siguió implementando el PPFES S-017, en 2019 tanto por el INAES como por la DGOP y en 2020 únicamente por la DGOP.

El PSFES 2021-2024 fue elaborado por el INAES a manera de instrumento que orientara las actividades precisamente de ese organismo y para ello se tomó como sustento jurídico la LESS, el PND 2019-2024 y el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. En este caso, puesto que ya se había realizado la re-sectorización del INAES, no se consideró el programa sectorial de la Secretaría de Economía, a diferencia del PSFES 2015-2018, en el que sí fue tomado como referente.

En el PSFES 2021-2024 se hace un recuento de la situación actual de los sectores de producción de México y se pone énfasis en las consecuencias que ha traído consigo el modelo económico neoliberal para el bienestar de las personas, concluyendo que “el modelo económico neoliberal se tradujo para

amplios sectores de la población rural y urbana del país, en exclusión laboral y financiera, así como en patrones de consumo costosos o inaccesibles, y perjudiciales para la salud” (DOF, 2021a:4).

Posteriormente, se presenta una introducción al SSE en México, señalando los antecedentes y el proceso con el que se fue institucionalizando la economía social, así como las diversas legislaciones que norman este sector en el país. Se indica que, pese a que no existe información estadística completa, se estima, con base en el estudio-diagnóstico de 2013, la existencia de 60,943 OSSE con alguna de las figuras jurídicas contempladas en la LESS.

En el PSFES 2021-2024 se reconoce que los diversos OSSE no han podido avanzar en torno a su reconocimiento por parte de la sociedad ni en su unidad orgánica, tampoco han podido definir una identidad colectiva, lo que obedece a que estos organismos se han enfocado en procurar por la atención de su propia y muy particular problemática, dejando de lado a las figuras asociativas distintas a ellos. Esta premisa es exactamente igual a la señalada en el PSFES 2015-2018 y que se citó en los apartados anteriores.

De igual forma, se reconoce que no existe todavía una Cuenta Satélite de la Economía Social en México; pero existen ciertos avances en la materia ya que, en 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó un estudio de caso, estableciendo como línea base el año 2013. A partir de ese estudio, como se indicó en el apartado anterior, en ese año la economía social representó el 1.22% del PIB nacional.

De acuerdo con la propia interpretación de los funcionarios del INAES, si esta aportación se pondera en relación con los diferentes sectores económicos, se tiene que en el sector primario esa participación asciende a 27.58%, en tanto que en el sector de servicios financieros y de seguros fue de 6.06%. Además, en ese estudio se identificó que la aportación del SSE, al total del personal remunerado

nacional, ascendió a 3.23%, cifra que casi triplica su aportación al PIB (DOF, 2021a).

En el documento se afirma que la política social de la administración federal a cargo de AMLO tiene como centro a las personas, por lo que el principal propósito del PSFES 2021-2024 “es aportar a la construcción de una economía para el bienestar (principio rector 4 del PND 2019-2024), es decir, una economía orientada por el bienestar de las personas, en lo individual, pero también como sujetos colectivos que se manifiestan en ejidos, comunidades, cooperativas o empresas de trabajadores, organismos que tuvieron su origen en diversos momentos significativos de la historia nacional, pero que fueron marginadas de la acción gubernamental de fomento, cuando el régimen neoliberal consideró que las instituciones públicas debían abandonar la rectoría y el impulso del desarrollo, la justicia y el bienestar” (DOF, 2021a:5).

Puesto que el gobierno de la 4T se plantea como reto diseñar e implementar un nuevo modelo de desarrollo que eleve el bienestar de la población de México, señala que considera como uno de sus ejes rectores el fomento y fortalecimiento de la ESyS, en sintonía con lo establecido en el PND 2019-2024 donde se indica que “el gobierno federal impulsará las modalidades de comercio justo y economía social y solidaria” (DOF, 2021a:6).

El PSFES 2021-2024 se propone contribuir a los objetivos de bienestar de la política social contenida en el PND 2019-2024, realizando acciones que complementen o refuercen los 9 programas prioritarios del gobierno de AMLO de la siguiente manera¹⁸:

- Programa Sembrando Vida: desde el enfoque y las prácticas de la economía social se busca impulsar acciones de ahorro, producción y consumo para optimizar el aprovechamiento de los ingresos de sus

¹⁸ A pesar de que se señalan 9 programas, en el PSFES 2021-2024 sólo se enlistan 7.

beneficiarios y para la comercialización de la producción de árboles frutales.

- Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: se impulsará la incorporación de los jóvenes a OSSE, buscando que se formen como cooperativistas y que puedan constituir nuevas cooperativas de producción o servicios.
- Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda y Programa Nacional de Reconstrucción: se buscará multiplicar el impacto de sus acciones, impulsando el desarrollo de cooperativas u otras figuras de la economía social para el consumo popular o la prestación de servicios básicos.
- Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Programa para el Bienestar de las Personas con Discapacidad: se busca impulsar acciones de ahorro y consumo que contribuyan a optimizar el aprovechamiento de los ingresos de sus beneficiarios, así como estrategias de inclusión productiva.
- Programa de Tandas para el bienestar: se buscan mecanismos de complementariedad para multiplicar los impactos de los créditos otorgados a pequeños negocios, procurando su incorporación a cooperativas de ahorro y préstamo, así como establecer mecanismos colaborativos que les permitan mejorar su gestión y aumentar los ingresos para las familias.

Todo lo anterior es a nivel federal puesto que esos programas tienen ese alcance. Debe resaltarse el hecho de que, de acuerdo con el PSFES 2021-2024, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Programa Nacional de Reconstrucción buscan abiertamente impulsar la formación de cooperativistas y/o nuevas cooperativas.

En el caso del sector vivienda, las Reglas de Operación 2023 del Programa Nacional de Reconstrucción no señalan nada relativo a cooperativas, mientras que en el Programa Nacional de Vivienda 2021-2024 se establece como uno de sus objetivos el fomentar, junto con el sector social y privado, condiciones que propicien el ejercicio del derecho a la vivienda. Para ello, una acción puntual que se propuso en ese programa fue desarrollar instrumentos que incentivaran el desarrollo de programas y proyectos habitacionales distintas a la adquisición, tales como: cooperativas de vivienda, vivienda en renta, alquiler con opción a compra, lotes con servicios, entre otros.

El Programa de Tandas para el Bienestar (cuyo nombre oficial es Programa de Microcréditos para el Bienestar), pretende que sus beneficiarios se incorporen a alguna cooperativa de consumo o ahorro.

Por su lado, el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, el Programa para el Bienestar de las Personas con Discapacidad y el Programa Sembrando Vida dan especial importancia a fomentar esquemas de ahorro de una proporción del apoyo monetario que se entrega a sus beneficiarios. Este esquema fue obligatorio en el caso del Programa Sembrando Vida hasta 2022, ya que el 10% del apoyo mensual entregado a los beneficiarios fue captado directamente por el propio programa y se entregó una vez concluidos 3 años de participación en el programa, como se detallará en los siguientes apartados.

De los programas anteriormente señalados, en realidad ninguno considera a la ESyS como un elemento transversal, cada uno de ellos tiene objetivos completamente distintos y que obedecen a la política social generada desde el inicio de la administración de AMLO que básicamente es atender a la población en pobreza, dando más peso a la cultura del ahorro. Es cierto que hay ciertos programas que tienen un poco más de vinculación o alineación, como el PSV y el PJCF, sin embargo, en general, la inclusión de todos esos programas en el PSFES 2021-2024 es forzada, considerando que este programa sectorial fue

elaborado en 2021, cuando esos programas ya habían sido diseñados e implementados.

Ante ese escenario, de inicio los resultados que se pueden esperar, específicamente en cuestión de ESyS, serán igualmente forzados y dispersos, por lo que la propuesta de atender al SSE y promover la ESyS a través de esos programas de naturaleza y alcances tan distintos se ve poco viable.

En cuanto a las acciones y proyectos regionales, considerados en el capítulo económico del PND 2019-2024, el PSFES 2021-2024 refiere que se buscará lo siguiente:

- En el sector energético: se incentivará que las prácticas de la economía social se sumen al rescate de dicho sector, apoyando la incorporación de poblaciones y comunidades aisladas a la producción de energía con fuentes renovables.
- Programas de Producción para el Bienestar, Programa de Apoyo a cafetaleros, a los productores beneficiarios del Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche y Programa de Crédito ganadero a la palabra: se indica que se impulsarán mecanismos colaborativos que contribuyan a la reducción de los costos de producción y al mejoramiento de los precios de venta, así como a integrar mecanismos de ahorro, financiamiento y aseguramiento, accesibles a sus condiciones.
- Proyectos regionales del Tren Maya, Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía: se promoverá que los OSSE contribuyan a que la derrama económica que se genere con sus inversiones se traduzca en beneficio de la población de esas regiones.

A ese respecto, específicamente en cuanto al sector energético y la intención de buscar que las prácticas de la economía social se sumen al rescate de dicho sector, esto no estaba contemplado en la iniciativa que el Ejecutivo Federal sometió a la Cámara de Diputados y que ésta rechazó. Además, en el Programa Sectorial de Energía 2020-2024, publicado en julio de 2020 y en el Acuerdo por el que se aprueba y publica el Programa Nacional Para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2020-2024, publicado en febrero de 2023, en ningún caso se hace alusión a las prácticas de la economía social referidas en el PSFES 2021-2024, lo que es un elemento indicativo de la falta de coherencia entre el discurso establecido en dicho programa sectorial y la política pública general de la actual administración gubernamental.

En lo que respecta a los programas del subsector agrícola y ganadero, tampoco queda claro cuáles son los mecanismos colaborativos que tendrían que estar enmarcados en las prácticas de la ESyS. Con respecto a los proyectos regionales enfocados a la construcción de vías de comunicación a gran escala, queda aún menos clara la vinculación con la ESyS con estas acciones.

Ahora bien, para articular y materializar el PSFES 2021-2024 se propusieron 5 objetivos prioritarios de los que se desprendieron 14 estrategias y, a su vez, de éstas se desglosaron 59 acciones puntuales, las cuales se detallarán en los siguientes apartados.

Antes de abordar los objetivos, es importante señalar que en el PSFES 2021-2024 no se hace referencia a la elaboración o actualización de algún diagnóstico sobre el que se sustenten las acciones propuestas, por lo que su elaboración y diseño fue totalmente de gabinete.

Así las cosas, un cambio general observado entre el actual programa sectorial y el correspondiente a la administración de EPN es que en el instrumento actual no se habla de OSSE sino que se refieren a las entidades de economía social.

Además, para la medición de resultados del PFES 2021-2024 no se proponen indicadores como tal, es decir, con ese nombre. En su lugar, se proponen metas, las cuales se acompañan de dos parámetros cada una. Se trata de 5 metas, una para cada objetivo prioritario y 10 parámetros. En todos los casos fue calculado un valor de línea base, algunos para el año 2013 y otros para 2018. De igual forma, se fijó una meta final para 2024 y también metas para años intermedios (de 2020 a 2023).

2.3.1 Primer objetivo prioritario

El INAES identificó como problema público a resolver, el de que no existe, de forma generalizada entre la población, una cultura que, desde los principios, valores y prácticas de la economía social, contribuya a la transformación del actual modelo de desarrollo social y económico.

Por lo tanto, el primer objetivo prioritario del PSFES 2021-2024, pretende “extender la cultura de la producción, el consumo, el ahorro y el financiamiento, basados en los principios, valores y prácticas de la economía social, a nivel nacional, entre la población infantil y juvenil, así como entre los grupos sociales actualmente excluidos” (DOF, 2021a: 7).

Además, se señala que este objetivo se fundamenta “a partir del impulso a nuevos contenidos educativos dirigidos principalmente a la niñez y juventud que permitan que estas poblaciones se acerquen a los principios y valores de la economía social, así como al desarrollo de capacidades gubernamentales en los 3 órdenes de gobierno que diseñen y operen programas de fomento a la economía social. Asimismo, la visibilización de la economía social se convierte en una piedra angular para lograr un cambio cultural y de paradigma” (DOF, 2021a: 6).

Las estrategias prioritarias que se formularon para abordar el objetivo 1 fueron las siguientes:

- E1.1 Visibilizar al SSE, a nivel nacional, entre la población infantil y juvenil, así como entre los grupos sociales actualmente excluidos, para que lo identifiquen como una alternativa de inclusión económica.
- E1.2 Contribuir a incorporar los valores y principios de la economía social, en los diversos esfuerzos educativos nacionales, para extender una cultura de producción, consumo, ahorro y financiamiento, inclusiva y equitativa.
- E1.3 Propiciar el desarrollo de capacidades gubernamentales en los tres órdenes de gobierno, para el fomento y desarrollo del SSE.
- E1.4 Construir una alianza con las Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL) para el fortalecimiento del SSE.

A modo de comparación, en el PSFES 2015-2018 el primer objetivo prioritario fue lograr la visibilización del SSE y su resultado se midió a través del número de OSSE registrados en la plataforma digital disponible en ese entonces (el Observatorio del SSE), mientras que en el PSFES 2021-2024, el primer objetivo también está enfocado en dar visibilidad al Sector, pero como una estrategia más profunda que permitiese desarrollar una cultura en torno a la producción, el consumo, el ahorro y el financiamiento, en la que se tenga en cuenta los principios, valores y prácticas de la economía social. Todo esto claro, se deduce del análisis del discurso en adelante.

Para medir los resultados de este objetivo se programaron, al igual que en todos los casos, una meta y 2 parámetros. En el caso de la meta, se enfocó a estimar un índice de visibilización de la economía social y para su medición se consideró conocer qué tan populares son 5 términos relacionados con la economía social, con base en una herramienta del buscador Google (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. Metas y parámetros del Objetivo 1 del PSFES 2021-2024

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
Meta 1.1: Índice de Visibilización de la Economía Social	Mide la suma de la popularidad de 5 términos relacionados con el tema de economía social de las entidades federativas entre el total de entidades Medición: Anual	Suma de los promedios de la popularidad de 5 términos de economía social de cada entidad federativa en el periodo de referencia / total de las entidades federativas.	Año 2018: 29.83	44.76	Metas:
		Valores de cálculo 2018: $(954.4/32) = 29.83$ consultas en línea por entidad federativa	La información es tomada de una aplicación de google que permite identificar la popularidad de los términos de alguna temática, y es actualizada constantemente, el periodo de referencia será de 12 meses.	La cifra presentada es resultado de una estimación lineal con crecimiento del 7% anual.	2020: 34.15 2021: 36.54 2022: 39.09 2023: 41.83 Resultado: 2021: 32.11
		Valores de cálculo 2021: $(1,027.40 / 32) = 32.11$ consultas en línea por entidad federativa			
Parámetro 1.2:	Mide la proporción de las empresas que conocen las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo respecto del total de las empresas Medición: Trianual	(Empresas que conocen SOCAP en el año de referencia, respecto del total de las empresas) * 100	Año 2018: 36.6	41.06	Metas:
Porcentaje de las empresas que conocen las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo		Valores de cálculo 2018: $(100,134 / 273,909) * 100 = 36.6\%$	La línea base fue tomada de la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (ENAFIN) realizada por el INEGI para el año 2018.	La cifra presentada es resultado de una estimación del crecimiento medio anual de 1.96%. Sin embargo, dicha cifra será actualizada una vez que la ENAFIN sea actualizada.	2020: 38.74 2021: 38.74 2022: 39.09 2023: 39.09 Resultado: 2021: 36.01%
		Valores de cálculo 2021: $(101,004 / 280,489) * 100 = 36.01\%$			
Parámetro 1.3:	Es un indicador de Cohesión Social que mide el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas. Uno de los principios de Economía Social consiste en promover el desarrollo comunitario, teniendo incidencia directa en la cohesión social de la región en la que se tiene presencia.	Índice de percepción de redes sociales propuesta por CONEVAL		49.60	Metas:
Índice de percepción de redes sociales		Valores de cálculo 2018: 32.20 personas (de 12 años o más)	Año 2018: 32.2	La cifra presentada es resultado de una estimación del crecimiento medio anual de 7.40%. Sin embargo, dicha cifra será actualizada una vez que el CONEVAL actualice la información.	2020: 37.2 2021: 37.2 2022: 43.0 2023: 43.0 Resultado: 2021: 35.80
		Valores de cálculo 2021: 35.80 personas (de 12 años o más)	La información será obtenida del CONEVAL		

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
Medición: Bienal					

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2021-2024.

Si se considera que la estrategia enfocada a la visibilización del SSE señala estar dirigida a la población infantil y juvenil y a grupos sociales excluidos, para que éstos lo identifiquen como una alternativa de inclusión económica, un primer elemento que salta a la vista es si la población infantil es un sector poblacional que ya cuente, en su lenguaje, con la noción de inclusión económica.

Un segundo elemento es que la meta propuesta, sobre todo la forma en que se mide no asegura que los resultados sean específicos para la población infantil, juvenil y grupos excluidos. Dado que se trata de la frecuencia de medición de ciertas palabras a través de un buscador de internet, cualquier persona, con acceso a un dispositivo como teléfono celular, computadora o similares, puede acceder a la búsqueda de información.

Esto arroja un tercer elemento de análisis que consiste en que ese resultado sólo refleja a quienes tienen las condiciones materiales, tecnológicas y de conocimiento para hacer una búsqueda por internet.

Finalmente, la meta, aunque puede aportar datos interesantes sobre qué tanto interés hay en buscar en internet cuestiones relacionadas con la economía social, no es lo suficientemente relevante para la estrategia de lograr la visibilización de la economía social. En la medición del cumplimiento de metas intermedias, para 2021, los datos presentados por el INAES (2023) refieren que no se alcanzó la meta programada para 2021, fijada en 36.54 consultas y que sólo alcanzó 32.11 consultas en línea por entidad federativa.

En lo que respecta al parámetro 1.2, porcentaje de las empresas que conocen las SOCAP, no se observa alineación con alguna de las estrategias del objetivo 1. Este parámetro mide la proporción de las empresas que conocen las SOCAP,

tomando información de la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas (ENAFIN). También se trata de un indicador simple que no aporta mayor relevancia al objetivo. Sería más enriquecedor conocer cuántas empresas han establecido algún tipo de alianza o acuerdo con alguna SOCAP o cuestiones similares.

Se señala que su medición será trianual, lo que significa 3 veces cada año (es decir, cuatrimestral), cuando en las metas intermedias solo se señala una estimación para 2021 y la meta final de 2024, por lo que se infiere que en realidad la medición es cada 3 años (trienal). En la medición del cumplimiento de metas intermedias, para 2021, los datos presentados por el INAES (2023) refieren que no se alcanzó la meta programada para 2021.

El parámetro 1.3, índice de percepción de redes sociales, es un indicador de cohesión social, elaborado por el CONEVAL, que mide el grado de percepción de las personas de 12 años o más sobre qué tan fácil o difícil es contar con apoyo de las redes sociales en situaciones hipotéticas. Este indicador se justifica en el PSFES 2021-2024 argumentando que, uno de los principios de la economía social es promover el desarrollo comunitario, lo que incide directamente en la cohesión social. Cabe señalar que, de acuerdo con la LESS, los principios de los OSSE son: I. Autonomía e independencia del ámbito político y religioso; II. Régimen democrático participativo; III. Forma autogestionaria de trabajo y IV. Interés por la comunidad.

Al respecto, el indicador es ambiguo, no queda claro cómo se calcula y no está alineado a las estrategias del objetivo 1. De nueva cuenta, parte de la capacidad de acceso a redes sociales y todo lo que ello implica (tener computadora o teléfono, acceso a internet, conocimientos para acceder a estas aplicaciones, etc.).

Por lo tanto, para este objetivo prioritario de extender la cultura de la producción, el consumo, el ahorro y el financiamiento, basados en los principios, valores y

prácticas de la economía social en la población objetivo (infancia, jóvenes, grupos excluidos), las 4 estrategias formuladas, pese a ser importantes, no están articuladas con los indicadores propuestos. Inclusive, las estrategias 2, 3 y 4 no se miden a través de algún indicador, ello pese a su importancia puesto que implican impactar en el sistema educativo (aunque no se habla explícitamente de las escuelas sino de esfuerzos educativos nacionales), así como en desarrollar capacidades en los 3 órdenes de gobierno.

Estos indicadores parecen haber sido diseñados a modo para asegurar contar, a bajo costo, con la información requerida para su cálculo, considerando que el presupuesto para la operación del INAES es limitado, por lo que, como se tiene la obligación de reportar resultados periódicamente, una manera factible de cumplir con ese mandato es utilizar herramientas de acceso gratuito o partir de la información ya disponible generada por las encuestas aplicadas por el INEGI u otras dependencias gubernamentales.

El INAES, realizó un informe de avance y resultados para 2022 del PSFES 2021-2024 (INAES, 2023), el cual fue publicado en mayo de 2023. En éste, se indica que durante 2022, en torno al primer objetivo prioritario del programa sectorial, se realizó lo siguiente:

Junto con el INEGI, el INAES elaboró el estudio de caso de la Cuenta Satélite de la Economía Social en México (CSESM) con información sobre las unidades económicas de la economía social, utilizando información estadística de 2013 y 2018.

- Se actualizó el Directorio Nacional de Empresas de Economía Social y Solidaria y se integró el Directorio de Autoridades Estatales y Municipales relacionadas con el fomento al cooperativismo, sector social, ES y mutualismo. Cabe señalar que el directorio de empresas se actualiza de manera permanente cuando las empresas se registran directamente en la

página web diseñada para el caso. En el caso del directorio de autoridades estatales y municipales, no se localizó el documento en la página web del INAES.

- Realización de cinco videos sobre ESyS en los que se compartieron experiencias sobre el proceso para la conformación de un Nodo de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS), sobre la iniciativa ACELERA¹⁹, así como de la puesta en práctica de los valores cooperativistas, entre otros.
- Diseño de 29 cursos y programas formativos, e impartición de 49, en beneficio de 116,556 personas.

Si se analizan los resultados que refiere el INAES, las actividades realizadas se enfocaron sobre todo en la difusión de la ESyS, a través de los videos y cursos, lo que contribuye a su visibilización y probablemente al desarrollo de capacidades entre los asistentes a los cursos, sin embargo, considerando el gran objetivo de lograr el fomento y desarrollo del SSE, estas acciones aún son muy incipientes.

2.3.2 Segundo objetivo prioritario

El INAES refiere que existe un entorno regulatorio y económico no favorable para el desarrollo de los OSSE, por lo que a través del segundo objetivo prioritario se busca precisamente mejorar las condiciones de dicho entorno, de tal forma que se favorezca el desarrollo de dichos OSSE. Esto se intenta fundamentar a través de la actualización y modernización del marco regulatorio y normativo del SSE y

¹⁹ Consiste en acercar a organizaciones de la ESyS a un grupo de asesores quienes, con sus conocimientos y experiencias, darán recomendaciones y posibilitarán vinculaciones que ayuden a la solución de las necesidades, desarrollo e inquietudes concretas planteadas por las organizaciones.

de la consolidación de ecosistemas locales y regionales que favorezcan el desarrollo de la economía social.

Las estrategias formuladas para atender este objetivo consistieron en:

- E2.1 Actualizar el marco regulatorio y normativo del SSE para favorecer su desarrollo.
- E2.2 Contribuir al desarrollo y consolidación del ecosistema de economía social, para reducir las brechas regionales de desigualdad económica y social. Cabe señalar que en el PSFES 2021-2024 no se especifican los componentes que integran el ecosistema de economía social.

La normativa poco favorable en torno al SSE no es algo recientemente detectado, ya desde el PSFES 2015-2018 se identificó ese problema y se pretendió contribuir a su mejoramiento, sin que se hubieran logrado resultados sustantivos en la materia.

En el caso del PSFES 2021-2024, se planteó como meta de este objetivo medir la participación porcentual del PIB de la economía social respecto del PIB nacional. Para ello, se usaron y se usarán datos del INEGI a partir del estudio de cuenta satélite de la economía social²⁰. Esta estimación es importante ya que refleja el peso y aporte de las actividades económicas realizadas por los diversos OSSE, aunque lo ideal sería un mecanismo de monitoreo con datos más actualizados.

²⁰ El 30 de junio del 2017 el INAES firmó un convenio con el INEGI para realizar un estudio de factibilidad de una Cuenta Satélite de Economía Social. El INEGI concluyó que, en el corto plazo, las fuentes de información disponibles permitirían la construcción de cuentas de producción y puestos de trabajo de las empresas de la economía social de México. En 2018, ambas dependencias acordaron realizar un estudio de caso de la Cuenta Satélite de la Economía Social en México para el año 2013. Los resultados del estudio arrojaron información para el año 2013 y fue integrada por sector y ramas de interés, así como por tipo de unidad económica para los componentes de la cuenta de producción y personal ocupado por sexo. A pesar de que la realización del estudio fue en 2018, las estimaciones realizadas corresponden al año 2013 principalmente porque las fuentes de información fueron: 1) Censo agrícola, ganadero y forestal 2007, 2) Encuesta Nacional Agropecuaria 2014, 3) Censo Ejidal 2007 y 4) Censos Económicos 2014.

El resultado, estimado con datos de 2013, fue que el 1.22% del PIB proviene del SSE y se busca incrementar esa participación a 1.69% para 2024 (Cuadro 2.8). En el informe de avance elaborados por el INAES (2023) se plasma el resultado de la meta intermedia para 2021 (que alcanzó 1.74%), pero no se indica con certeza cómo se acotaron los datos para su cálculo. Cabe señalar que, pese a que en 2021 se publicó el PSFES 2021-2024, se cuenta con algunos resultados de indicadores del primer trienio de la administración federal, tal como al que se está haciendo referencia en este párrafo.

Cuadro 2.8. Metas y parámetros del Objetivo 2 del PSFES 2021-2024

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
Meta 2.1:		(Producto interno bruto Economía Social/Producto interno bruto nacional) *100		1.69	
Participación porcentual del PIB de la economía social en el PIB nacional	Mide la proporción del PIB de la Economía Social respecto del total del PIB nacional.	Valores de cálculo 2013: (\$191,595,223,000.00/ \$15,642,619,845,000.00) *100 = 1.22%	Año 2013: 1.22	La cifra es una estimación del crecimiento medio anual de 3%. Sin embargo, ésta será actualizada cuando la cuenta satélite del periodo correspondiente sea entregada en el año establecido para su medición.	Metas: 2020: 1.5 2021: 2022: 1.59 2023: Resultado 2021: 1.74
	Medición: Bienal	Valores de cálculo 2021: (\$472.07 mmp/ \$27,054 mmp) * 100 = 1.74%	Cálculo realizado por el INEGI en un estudio elaborado para el INAES en el año 2018, con datos del año 2013.		
Parámetro 2.2:		(Personal remunerado de la Economía Social/Personal remunerado de la Economía Nacional) *100	Año 2013: 3.23	4.47	
Participación porcentual del personal remunerado de la economía social, con relación al personal remunerado a nivel nacional.	Mide la proporción del personal remunerado de la economía social, respecto del personal remunerado de la economía nacional.	Valores de cálculo 2013: (1,181/ 36,615) *100 = 3.23%	Una vez realizada la actualización del estudio de la cuenta satélite de la Economía Social en México se podrá contar con información disponibles para los años subsiguientes hasta el 2018.	La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento medio anual del 3% anual. Sin embargo, dicha cifra será actualizada una vez que el estudio de la cuenta satélite anual sea entregado.	Metas: 2020: 3.97 2021: 4.09 2022: 4.21 2023: 4.34 Resultado 2021: 4.45
	Medición: Anual	Valores de cálculo 2021: (2,169 / 48,707) * 100 = 4.45%			
Parámetro 2.3:		(Total de Sociedades Cooperativas de Producción y Consumo /Total de Unidades Económicas del DENUe) *100	Año 2018: 0.098	0.118	Metas:
Participación porcentual del total de las sociedades	Mide la proporción del total de las sociedades cooperativas de producción y consumo respecto del total de las unidades económicas del Directorio Estadístico		Cálculo realizado por el INEGI en un estudio elaborado para el INAES en el	La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento	2020: 0.105 2021: 0.108 2022: 0.111 2023: 0.114

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
cooperativas de producción y consumo.	Nacional de Unidades Económicas (DENUE)	Valores de cálculo 2018: (5/ 5,079) *100 = 0.098%	año 2018, con datos del año 2013.	medio anual del 3% anual.	Resultado 2021: 0.1147
	Medición: Anual	Valores de cálculo 2021: (6.27 / 5,466) * 100 = 0.1147%			

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2021-2024.

El segundo indicador corresponde a la proporción del personal remunerado de la economía social, con relación al personal remunerado a nivel nacional. Para su estimación también se parten de cifras recabadas por el INEGI y, al igual que en el indicador anterior, son estimaciones importantes que ayudan a monitorear el peso en materia económica y de empleos del SSE. En este caso, las cifras de 2013 refieren que 3.23% del personal remunerado corresponde al SSE. La meta para 2024 se fijó en 4.47%, mientras que la meta intermedia para 2021 se estableció en 4.09%, ésta se alcanzó ya que en la medición intermedia para ese año se obtuvo un resultado de 4.45%.

El tercer indicador mide la proporción que representan las sociedades cooperativas de producción y consumo respecto del total de las Unidades Económicas (UE) del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE). En este caso, también se utilizó información del estudio de cuenta satélite de la economía social y revelan que menos del 0.1% de las UE son cooperativas de consumo o de producción.

Pese a la importancia de la información generada por los indicadores, éstos no son consistentes con las estrategias propuestas, las cuales son muy concretas hacia la actualización del marco legal del SSE que permita su mejoramiento.

Por su parte, el INAES (2023) refiere que durante 2022 se atendió este objetivo a través de las siguientes acciones:

- Elaboración de un documento que contiene un proyecto de reforma a la Ley General de Educación para incluir al SSE como una opción de convivencia en la comunidad educativa.
- Integración de documento en el que se abordan las normas que en materia de seguridad social aplican a las Sociedades Cooperativas.
- Diseño y desarrollo de una aplicación de acceso libre a organismos de representación y otros OSSE para realizar reuniones y asambleas virtuales.

De tal forma, la legislación específica de los OSSE, como la LESS, la LGSC y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP) no se han atendido hasta el momento, lo que da cuenta del modesto cumplimiento de este objetivo.

2.3.3 Tercer objetivo prioritario

Considerando como problema público las limitadas capacidades de los OSSE, el tercer objetivo consistió en incrementar sus capacidades empresariales, organizativas, de comercialización e innovación, desde los principios de la economía social. Esta cuestión también fue uno de los objetivos generales del PSFES 2015-2018.

Las estrategias formuladas para este caso consistieron en:

- E3.1 Incrementar las capacidades empresariales y organizativas de los OSSE para que preserven o mejoren la generación de ocupaciones e ingreso.
- E3.2 Incrementar las capacidades de comercialización de los OSSE, para que preserven o mejoren la generación de ocupaciones e ingreso.

- E3.3 Desarrollar capacidades de innovación y mayor generación de valor de los OSSE para que preserven o mejoren la generación de ocupaciones e ingreso.

Como se observa, todas las estrategias buscan, como fin último, impactar en la generación de empleos e ingresos, sin embargo, son redundantes ya que el objetivo en sí es incrementar capacidades de los OSSE, mientras que las estrategias indican exactamente lo mismo, es decir, no se propone una o más estrategias concretas que permitan el desarrollo de capacidades de diverso tipo entre los OSSE.

El primer indicador, al igual que los correspondientes al objetivo anterior, se calcula a partir del estudio de la cuenta satélite y mide el PIB por persona ocupada de la economía social, con lo que se pretende evaluar la productividad de ésta. Para su cálculo se toma como referencia el PIB generado por la economía social, el cual se divide entre el número de personas ocupadas en la economía social, por lo que el resultado sería una estimación similar al PIB *per cápita* de quienes laboran en la economía social, sin embargo, la fórmula indica que el resultado se debe multiplicar por 100, por lo que se trata de un porcentaje, lo que no es coherente y constituye un error en la formulación del indicador. Si únicamente se dividen los valores, el resultado de la línea base para 2013 es un ingreso promedio por persona de solo 46,200 pesos al año, cantidad muy modesta (Cuadro 2.9).

Cuadro 2.9. Metas y parámetros del Objetivo 3 del PSFES 2021-2024

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
Meta 3.1: Productividad de la economía social	Mide el PIB por persona ocupada de la Economía Social Medición: Anual	(PIB de la Economía Social/ Personal ocupado de la Economía Social *100	Año 2013: 46.2	63.00	
		Valores de cálculo 2013: (191.60 mmp / 4.15 millones de personas) *100 = 46.20 (46 mil 200 pesos)	Una vez realizada la actualización del estudio de la cuenta satélite de la Economía Social en México se podrá	La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento medio anual del 3% anual. Sin embargo, dicha	2020: 56.82 2021: 58.53 2022: 60.29 2023: 62.09
		Valores de cálculo 2021:			

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
		(472.07 mmp/ 4.46 millones de personas) * 100 = 105.8 Es decir, 105 mil 800 pesos.	contar con información disponibles para los años subsiguientes hasta el 2018.	cifra será actualizada una vez que el estudio de la cuenta satélite anual sea entregado.	
Parámetro 3.2: Índice de alfabetización financiera de INFE/OCDE - Países del G20	El índice de alfabetización financiera está compuesto por subíndices de conocimientos, comportamientos y actitudes financieras Medición: Bienal	El índice de alfabetización financiera es obtenido a partir de la suma de las respuestas correctas de las preguntas de los subíndices de conocimientos, de comportamientos y de actitudes financieras. Valores de cálculo: El Índice se construye por la suma de los puntos obtenidos en cada subíndice, que son: 7 puntos para conocimientos, 9 para comportamientos y 5 para actitudes, dando una suma máxima de 21 puntos para el Índice; los tres subíndices y el Índice se normalizan a 100, para una interpretación más intuitiva	Año 2017: 58 puntos Una vez realizada la actualización de la Encuesta de Educación Financiera por parte del Banco de México se podrá contar con información más actualizada.	72 puntos La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento medio anual del 3% anual. Sin embargo, la cifra será modificada cuando la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) sea actualizada	2020: 64 2021: 62 2022: 68 2023:
Parámetro 3.3: Participación porcentual de presupuesto destinado a apoyos en desarrollo de capacidades	Mide la proporción del recurso destinado por parte del INAES a la atención de estrategias de desarrollo de capacidades Medición: Anual	(Presupuesto destinado a estrategias de desarrollo de capacidades / Presupuesto total asignado al INAES) *100 Valores de cálculo: (48.9 mdp/ 368.7 mdp) *100 = 13.3%	Año 2018: 13.3 Se podrá contar con información al término del ejercicio fiscal subsiguiente.	23.5 La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento medio anual del 3% anual.	No hay 2020: 2021: 2022: 2023:

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2021-2024.

El segundo indicador del objetivo es un Índice de alfabetización financiera desarrollado por la Red Internacional de Educación Financiera (INFE, por sus siglas en inglés) de la OCDE y que se estima en México a través de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF).

Para la INFE, la alfabetización financiera se refiere a “la combinación de la concientización, conocimientos, habilidades y comportamientos necesarios para

tomar decisiones financieras sólidas y eventualmente lograr el bienestar financiero individual” (SHCP-CNBV, 2019:4).

De acuerdo con los datos obtenidos por la ENIF 2018, los resultados de los subíndices considerados fueron: 65.8 puntos de conocimientos financieros, 48.2 puntos de comportamientos financieros y 65.0 puntos en actitudes financieras; por lo que la calificación del Índice de alfabetización financiera para dicho año fue de 58.2 puntos. Este es el resultado que se consideró como valor de la línea base del indicador, por lo que es claro que es una estimación general a nivel nacional, sin que sea específica para los OSSE. Además, los posibles cambios que se observen en el indicador no podrían ni deberían ser atribuibles a las acciones que el INAES implemente en el marco del PSFES 2021-2024, lo que lo hace un indicador que nada aporta en materia de ESyS.

El tercer indicador de este objetivo busca medir la proporción del recurso destinado por parte del INAES a la atención de estrategias de desarrollo de capacidades. La línea base del año 2018 fue de 13.3%, puesto que se destinó un monto de 48.9 mdp del presupuesto del INAES a este rubro. La meta planteada para 2024 es de 23.5% del presupuesto, es decir, casi una cuarta parte, y no se indican metas intermedias. En este caso, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2024 se asignó al INAES un monto total de 273.7 mdp para conceptos de servicios personales, materiales y suministros, así como servicios generales (DOF, 2023a), por lo que no se tienen recursos etiquetados específicamente para la atención directa de los OSSE ni para su desarrollo de capacidades, por lo que es evidente que no se va a alcanzar la meta establecida.

Como parte de los resultados, el INAES (2023) indicó que durante 2022 se atendió este objetivo a través de las siguientes acciones:

- Formalización de 38 alianzas territoriales como NODESS.

- Emisión de dos invitaciones públicas dirigidas a alianzas territoriales para la formalización de NODESS en las que participaron 1,052 personas y 243 OSSE.
- Acompañamiento y asesoría en temas como impulso, mejora y desarrollo de capacidades y habilidades empresariales, organizativas, de comercialización e innovación, organización y constitución legal de los OSSE, emprendimientos colectivos con perspectiva de género, productos y servicios que ofrece la banca social, cadenas de valor de productos primarios, entre otras.
- Se diseñó la metodología de acompañamiento a empresas sociales para atender a OSSE del PSV.
- Se elaboró la propuesta metodológica de co-diseño de circuitos de ESyS con énfasis en territorios rurales.
- Actualización de la Plataforma México Desarrolla la cual contó con 241 OSSE registrados a diciembre de 2022.
- Creación del catálogo de productos de temporada para dar a conocer la variedad y calidad de los productos elaborados por empresas de la ESyS.
- Realización de la Jornada Nacional de Cooperativas.

Dicho en términos generales y a manera de resumen, los indicadores propuestos para este objetivo tienen diversas situaciones que van desde errores en su formulación, poca especificidad en materia de OSSE o economía social y poca viabilidad.

2.3.4 Cuarto objetivo prioritario

El INAES señala, en el PSFES 2021-2024, que existe un acceso limitado al ahorro, al crédito, al aseguramiento y otros servicios financieros que sean propios para la población de bajos ingresos y de zonas rurales, por lo que como objetivo se planteó promover el acceso al ahorro, el crédito, el aseguramiento y otros

servicios financieros, a través de entidades de la economía social, de la población actualmente excluida o incluida en condiciones adversas.

Para ello, el objetivo se fundamenta en incrementar las capacidades técnicas y de gestión de las entidades financieras y de aseguramiento de la economía social, así como optimizar su cobertura territorial y proximidad física. Las estrategias formuladas se enfocan en:

- E4.1 Incrementar las capacidades técnicas y de gestión de las entidades financieras y de aseguramiento de la economía social, para que mejoren los servicios a sus integrantes.
- E4.2 Optimizar la cobertura territorial y proximidad física de la banca social, para que contribuyan a la inclusión financiera de la población actualmente excluida o incluida en condiciones adversas.
- E4.3 Contribuir al desarrollo de las entidades de aseguramiento del SSE, para que contribuyan a la inclusión de los servicios de aseguramiento de la población actualmente excluida o incluida en condiciones adversas.

En este caso, las estrategias tienen mayor consistencia con el objetivo propuesto, sin embargo, no deja de saltar a la vista que se enfoca exclusivamente en la población de bajos ingresos y de zonas rurales, a quienes se busca incluir en materia financiera a través de la banca social, la cual está conformada por las SOCAP y por las Sociedades Financieras Populares (SOFIPO).

Cabe señalar que este objetivo también se consideró en el PSFES 2015-2018 a través del fortalecimiento de las capacidades de operación de la banca social y el impulso a sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.

El primer indicador considerado (Cuadro 2.10) mide el peso relativo de los integrantes de las SOCAP como proporción del total nacional de población adulta (de 20 años y más). En este caso, se cuenta con información certera y

actualizada sobre el número de cooperativistas de este subsector por lo que el indicador se puede calcular sin mayor dificultad. Sin embargo, su estimación no es precisamente relevante para las estrategias formuladas, las cuales se enfocan en el desarrollo de la banca social. Además, en caso de que se incrementara el indicador, es decir, que se incrementara el número de socios de las SOCAP, no podría inferirse, en modo alguno, que fue gracias a que se incrementaron las capacidades técnicas o de gestión de las SOCAP o gracias a su ubicación territorial.

Cuadro 2.10. Metas y parámetros del Objetivo 4 del PSFES 2021-2024

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
Meta 4.1:		(Socios de las SOCAP / Población total de 20 años y más) * 100		10.23	
Integrantes de las SOCAP, como proporción de la población adulta (20 años y más)	Mide el peso relativo de los integrantes de las SOCAP como proporción del total nacional de población adulta (20 años y más)	Valores de cálculo 2018: (6,985,000 / 96,488,000) * 100 = 7.24%	Año 2018: 7.24%	La cifra esperada equivale a proyectar linealmente el crecimiento medio anual observado en dicha proporción durante el periodo 2018-2019: 5.9% anual	Metas: 2020: 8.13% 2021: 8.3% 2022: 9.12% 2023: 9.35%
	Medición: Bienal	Valores de cálculo 2022: (8,598,000 / 85,942,000) * 100 = 10.0%	La información será tomada de la CNBV y del CONAPO		Resultados: 2020: 9.35% 2021: 10.0% 2022: 10.0% 2023: 10.0%
Parámetro 4.2:		((Monto del mercado de seguros en miles de millones de pesos en el año n - Monto del mercado de seguros en miles de millones de pesos en el año n-1) / Monto del mercado de seguros en año n-1) * 100	Año 2018: 8.61	12.9	Metas: 2020: 9.8% 2021: 10.5% 2022: 11.3% 2023: 12.1%
Incremento porcentual anual del monto total registrado del mercado de seguros a nivel nacional	Mide el porcentaje de variación de las operaciones del mercado de seguros destinados a los rubros de vida, accidentes y enfermedades y daños sin autos.	En el cálculo se excluyen seguros de autos.	La información será tomada de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento medio anual del 6.9% anual.	Resultado 2019: 12.8% 2020: 1.91% 2021: 8.89% 2022: 4.86%
	Medición: Anual	Valores de cálculo 2018: (\$389.6 - \$358.7 / \$358.7) * 100 = 8.61%			
		Valores de cálculo 2022: (\$511.4 - \$488 / \$511.4) * 100 = 4.86%			
Parámetro 4.3:		((Activos por socio de SOCAP en el año n- Activos por socio de SOCAP en el año n-1) / Activos por socio de SOCAP en el año n-1) * 100	Año 2018: 6.3%	10.1%	Metas: 2020: 7.7% 2021: 8.3% 2022: 8.8% 2023: 9.5%
Incremento porcentual anual de los activos por	Mide la variación porcentual de los activos por cada socio de las SOCAP del año de referencia respecto el año anterior.		La información será tomada de la Comisión Nacional	La cifra presentada es resultado de una estimación de crecimiento	

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
socio de las SOCAP	Medición: Anual	Valores de cálculo 2018: $((21.9 - 20.6) / 20.6) * 100 = 6.3\%$ Valores de cálculo 2022: $((27.36 - 26.01) / 26.01) * 100 = 5.19\%$	Bancaria y de Valores	medio anual del 6.9% anual.	Resultados: 2019: 4.20% 2020: 7.41% 2021: 6.16% 2022: 5.19%

Cifras en miles de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2021-2024.

El segundo indicador mide el incremento porcentual anual del monto total registrado del mercado de seguros a nivel nacional, se trata de una estimación general y a nivel nacional a partir de datos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), por lo que tampoco es un indicador relevante para el objetivo y no es consistente con las estrategias.

El tercer indicador mide el incremento porcentual anual de los activos por socio de las SOCAP. En este caso, se cuenta con el monto promedio de los activos de los cooperativistas de ahorro y préstamo, por lo que el índice monitorea la tasa de crecimiento anual de sus activos. Los resultados de 2020 a 2022 han mostrado una tendencia a la baja, por lo que el incremento en el ahorro de los cooperativistas no ha sido el pronosticado.

El INAES (2023) refiere que durante 2022 se atendió este objetivo a través de las siguientes acciones:

- Realización de 31 videoconferencias sobre fortalecimiento de capacidades de entidades financieras y/o de aseguramiento, normatividad de las entidades financieras del SSE, etc.
- Elaboración y difusión de 12 infografías sobre la oferta disponible de tecnologías digitales y la inclusión financiera a través de la promoción de la educación financiera y cooperativa.

- Publicación digital de la base de datos actualizada de las 155 SOCAP autorizadas por la CNVB y que operan a nivel nacional.
- Desarrollo de una aplicación para difundir la base de datos actualizada y georreferenciada de sucursales de las SOCAP.
- Elaboración del diagnóstico de necesidades de las entidades financieras y de aseguramiento que pueden ser atendidas mediante oferta de tecnologías digitales.

Estas acciones concretas del INAES abonan muy poco al objetivo en discusión, ya que para poder promover el acceso al ahorro, al crédito, al aseguramiento y a otros servicios financieros, a través de entidades de la economía social, se requiere, evidentemente, más que material de divulgación o capacitación, políticas y acciones que en verdad fortalezcan a las SOCAP.

2.3.5 Quinto objetivo prioritario

En el PSFES 2021-2024 se indicó que durante los últimos seis años (refiriéndose al periodo presidencial de EPN), a través del INAES se destinaron más de 10 mil millones de pesos para financiar vía subsidios, iniciativas productivas que, por lo general, correspondieron a proyectos patrocinados por organizaciones clientelares, sin que se pueda demostrar que esos recursos impactaron en el fomento de la actividad productiva del SSE (DOF, 2021a). Lo anterior sin mostrar evidencia alguna que confirme dicha aseveración.

Por lo tanto, se indica que es necesaria una política que destine los recursos propios del sector social en su propio beneficio, los cuales deberían ser complementadas con acciones crediticias y de inversión de la banca de desarrollo, y que se utilicen los recursos fiscales de forma complementaria y

eficaz. Derivado de lo anterior, el último objetivo del PSFES 2021-2024 busca contribuir al diseño e implementación de una política integral de financiamiento del SSE.

Las estrategias que se propusieron para el caso son las siguientes:

- E5.1 Contribuir al diseño e implementación de instrumentos de crédito e inversión de capital para su operación, a través de la banca social y en el marco de la normativa que le aplica, de la banca de desarrollo, para fortalecer a los OSSE.
- E5.2 Optimizar la política de subsidios a la inversión para ampliar el SSE, priorizando los objetivos nacionales.

La banca social, específicamente las SOCAP, están conformadas únicamente por personas físicas, por lo que hablar de financiar al SSE y fortalecer a los OSSE a partir de las SOCAP es una incongruencia. La política de subsidios a la inversión y dirigida al SSE es aún más limitada puesto que los subsidios canalizados a través de los programas prioritarios no se enfocan a la inversión y el SSE no es su población objetivo, casi todos se dirigen únicamente a personas físicas.

Para el monitoreo de resultados se propuso un primer indicador (Cuadro 2.11) con el que se buscó medir la participación de la cartera de crédito de las SOCAP respecto del total de la cartera del sector financiero. La proporción ha variado de 1.48% en 2013 a 1.76% en 2022. Esa baja participación se explica, dado el tipo de sujetos de crédito de las SOCAP, quienes en todos los casos son personas físicas, además, la propia naturaleza y los mecanismos de funcionamiento de estas cooperativas están inclinados a cuidar que los montos de los préstamos realizados a los socios sean acordes a su capacidad de pago, para evitar un sobreendeudamiento.

Cuadro 2.11. Metas y parámetros del Objetivo 5 del PSFES 2021-2024

Meta o parámetro	Descripción	Método de cálculo	Línea base	Meta 2024	Metas intermedias y resultados
Meta 5.1:	Mide la proporción que representa la cartera de crédito de las SOCAP respecto del total de la cartera de crédito del Sector Financiero.	(Cartera de crédito de las SOCAP en el año de referencia / Cartera de Crédito del Sector Financiero en el año de referencia) *100	Año 2018: 1.48%	2.94%	Metas:
Participación porcentual de la cartera de crédito de las SOCAP respecto del total del Sector Financiero.	Medición: Bienal	Valores de cálculo 2018 (cifras en pesos): (\$6,414,952,410,008.36 / \$94,833,389,864.00) *100 = 1.48%	La información será tomada de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	La cifra presentada es resultado de la estimación de aplicar la misma tasa de crecimiento medio anual propuesta para la variación de socios (objetivo 4), misma que asciende a 12.1% anual	2020: 1.86% 2021: 2.08% 2022: 2.34% 2023: 2.62%
		Valores de cálculo 2022 (cifras en miles de millones de pesos): (\$133.04 / \$7,550.33) *100 = 1.76%			Resultados: 2020: 1.64% 2021: NA 2022: 1.76% 2023:
Parámetro 5.2:	Mide el porcentaje del financiamiento al sector privado respecto del total del PIB nacional.	(Financiamiento al sector privado en el año de referencia / PIB del año de referencia) *100	Año 2018: 35.2%	43.7%	Metas:
Participación porcentual del financiamiento al sector privado o al sector privado en el PIB nacional	Medición: Bienal	Valores de cálculo 2018 (cifras en miles de millones de pesos): 8,553 / 24,320) *100 = 35.2%	La información será tomada del Reporte de Ahorro Financiero y Financiamiento en México elaborado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Para el caso del PIB la información será obtenida del INEGI.	La cifra presentada es resultado de una estimación del crecimiento medio anual del 3.7% por año (tendencia obtenida del periodo 2000 a 2018).	2020: 37.8% 2021: 2022: 40.7% 2023:
		Valores de cálculo 2022 (cifras en miles de millones de pesos): 10,183.68 / 28,463.84) *100 = 35.78%			Resultados: 2020: 39.6% 2021: NA 2022: 35.7% 2023:
Parámetro 5.3:	Mide la aportación porcentual del financiamiento otorgado por las SOCAP al PIB nacional	(Monto del financiamiento otorgado por las SOCAP / PIB en el año de referencia) *100	Año 2018: 0.39%	0.61%	Metas:
Participación porcentual del financiamiento de las SOCAP en el PIB nacional	Medición: Bienal	Valores de cálculo 2018 (cifras en miles de millones de pesos): (95 / 24,320) *100 = 0.39%	La información será tomada del Reporte de Ahorro Financiero y Financiamiento en México elaborado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Para el caso del PIB la información será obtenida del INEGI	La cifra presentada es resultado de una estimación del crecimiento medio anual del 7.7% por año (tendencia obtenida del periodo 2009 a 2018).	2020: 0.45% 2021: 2022: 0.52% 2023:
		Valores de cálculo 2022 (cifras en miles de millones de pesos): (124.72 / 28,463.84) *100 = 0.44%			Resultados: 2020: 0.46% 2021: NA 2022: 0.44% 2023:

Fuente: Elaboración propia con base en información del PSFES 2021-2024.

El segundo indicador se enfocó en la participación porcentual del financiamiento al sector privado en el PIB nacional. Se hace referencia al sector privado porque la información disponible en el Reporte de Ahorro Financiero y Financiamiento presenta la información únicamente por sector público y privado, por lo que no

contempla una medición específica para el SSE sino que se engloba en el sector privado. De nueva cuenta, el indicador no es específico y no es relevante ya que, en caso de mostrar un incremento, este resultado implicaría un incremento de la capacidad de financiamiento tanto del sector privado como del SSE.

El tercer indicador mide la aportación porcentual del financiamiento otorgado por las SOCAP al PIB nacional. En este caso, tanto las metas como los resultados son proporciones muy bajas, menores del 0.6% y se relaciona con lo que se señaló anteriormente sobre el tipo de sujetos de crédito de las SOCAP.

Aunque una de las estrategias que se desprenden de ese objetivo menciona los subsidios, en realidad la medición de resultados se enfoca por completo en las SOCAP, amén de que es sabido que, desde 2020, el INAES no cuenta con presupuesto para financiar en modo alguno a las entidades de la ESyS.

No obstante, durante 2022 el INAES refiere que realizó lo siguiente:

- Brindó 7 asesorías para el diseño de productos financieros al servicio del SSE, dirigidas a entidades fondeadoras.
- Atención de los objetivos estratégicos del PSV a través de acciones de inclusión productiva, financiera y social a corto, mediano y largo plazo.
- Elaboración de 5 propuestas de diseño encaminadas a realizar mejoras productivas y comerciales, y fortalecer la articulación empresarial de productores de Tabasco, Chiapas y Yucatán, esto en colaboración con la Universidad Iberoamericana de Puebla y en el marco del PSV.

Casi todos los objetivos considerados en el PSFES 2015-2018 fueron retomados en el programa sectorial de la actual administración federal, el único objetivo que no se retomó fue el que se enfocó en impulsar los proyectos de inversión (vía financiamiento) que incrementaran las oportunidades de inclusión productiva y laboral del SSE.

Las metas y parámetros propuestos en el actual programa sectorial son casi todos distintos de los indicadores considerados en el PSFES 2015-2018 e implican recolección de información a nivel agregado a fin de conocer el peso del SSE en cuestiones macroeconómicas como el PIB, la cartera de crédito, el número de empleos. La cuestión principal es que no existe consistencia entre esos indicadores o metas con los objetivos y las estrategias propuestas, es decir, lo que se está midiendo a través de los indicadores no da cuenta del avance en el cumplimiento de las estrategias y de los objetivos formulados.

2.4 Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 en la 4T

El 28 de febrero de 2019 fueron publicadas en el DOF las ROP del Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 para ese ejercicio fiscal. En ellas se estableció que el programa seguiría siendo operado tanto por el INAES como por la DGOP.

Su objetivo general fue contribuir al bienestar social e igualdad mediante el fortalecimiento de las capacidades y medios de los OSSE, mientras que su objetivo específico fue fortalecer capacidades y medios de los OSSE que contaran con iniciativas para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo.

Para ese año, el PPFES S-017 se organizó en 3 grandes modalidades de las cuales se desprendieron 15 distintos tipos de apoyo, 13 a cargo del INAES y 2 a cargo de la DGOP (apoyos I.2.6 y II.3). En casi todos los casos se trató de apoyos monetarios (subsidios) de acuerdo con el listado contenido en el Anexo 11.

En ese año, de manera inercial se siguió con el esquema del PPFES S-017 observado en años anteriores, en lo que se refiere a la entrega de apoyos en

forma de subsidios y ciertos apoyos en especie (capacitación, acompañamiento, etc.). Sin embargo, se observó un cambio importante en la priorización y selección de beneficiarios, ya que la administración federal a cargo de AMLO ha externado su estrategia de no usar intermediarios para entregar recursos a los beneficiarios por lo que se trató de eliminar a los gestores (organizaciones agrarias y campesinas y figuras similares) observadas en años anteriores, aunque no puede haber plena certeza de que se haya logrado lo anterior.

Esta cuestión fue relevante ya que la postura del INAES, bajo la administración federal de AMLO, es que “durante el gobierno anterior, la disposición constitucional y el contenido de su ley reglamentaria fueron prácticamente letra muerta. En su lugar, se canalizaron cuantiosos recursos, que rebasan la cifra de 10 mil millones de pesos entre 2013 y 2018 en apoyos gestionados por organizaciones clientelares que no se tradujeron en fomento de la actividad productiva y financiera del sector, y mucho menos en bienestar para las personas” (DOF, 2021a: 5).

A ese respecto, la asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, publicó en su sitio web un documento supuestamente elaborado por la entonces SEDESOL, con fecha de noviembre de 2018 y denominado Acuerdos con Organizaciones de la Sociedad Civil. En ese documento, se detalla el presupuesto del Programa de Opciones Productivas²¹ que se destinó específicamente a 77 organizaciones (agrarias, campesinas y similares) durante el periodo 2016 a 2018 y que ascendió a 545.03 millones de pesos. El porcentaje del presupuesto total ejercido por año del POP que se destinó específicamente a esas organizaciones fue de 28.4% en 2016, 52.6% en 2017 y 38.5% en 2018.

Las organizaciones a las que se destinaron más recursos fueron, en orden de importancia, el Movimiento Antorchista Nacional, la Unión de Trabajadores

²¹ En el documento se conserva el nombre de Programa de Opciones Productivas (POP) a pesar de que éste ya había sido fusionado con el S017 Programa de Fomento a la Economía Social.

Agrícolas (UNTA), la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), el Movimiento de Comunidades Indígenas y Pueblos (MOCIP), el Movimiento Social por la Tierra (MST), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA-Narro), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos José Dolores López Domínguez (CIOAC JDLD), el Comité de Defensa Ciudadana (CODECI) y la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP).

De tal forma, de acuerdo con la fuente indicada, una importante proporción del presupuesto y, por ende, de los apoyos entregados por el PPFES S-017 en los ejercicios fiscales señalados fue gestionada por los líderes de las diversas organizaciones referidas anteriormente. Este punto, en caso de comprobarse, es el que pondría en duda la autogestión y la autonomía que debe ser esencial en toda aquella iniciativa que se haga llamar de economía social y solidaria.

De acuerdo con el CONEVAL, en 2019 el PPFES S-017 apoyó a 2,539 OSSE en 504 municipios del país, 80% menos OSSE que en 2018. De 2017 a 2019, el PPFES S-017 presentó una tasa de cobertura con tendencia a la baja, en 2019 el programa atendió al 1.4% de su población objetivo (CONEVAL, 2019). Los apoyos otorgados se canalizaron únicamente en 14 entidades federativas sin que exista algún documento en el que se justifique la selección de esas zonas.

Existe una ligera discrepancia en cuanto al número de organismos apoyados por el PPFES S-017, ya que en el Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20 Bienestar se señala que en 2019 el PPFES S-017 apoyó a un total de 2,554 organizaciones, de ellas 977 (38.3%) fueron apoyadas por las modalidades a cargo del INAES, mientras que la DGOP apoyó a 1,577 agrupaciones (61.7%), conformadas por 5,428 personas.

El 31 de diciembre de 2019 fueron publicadas las ROP para el ejercicio 2020. De nueva cuenta, el PPFES S-017 contó con 3 grandes modalidades de las que se desprendieron 16 tipos de apoyo, de acuerdo con el listado del Anexo 12.

La DGOP fue la responsable de implementar 3 de los tipos de apoyos (I.1.5 Proyectos Productivos Sociales, 1.1.6 Constitución de Cadenas Productivas para el Bienestar y II.4 Procesos de Economía Social en el Territorio).

Pese a los nuevos elementos que se plasmaban en los tipos de apoyo, éstos no pudieron ser ejecutados puesto que, derivado de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, el 30 de junio de 2020, el Comité de Validación Central de la DGOP aprobó el Protocolo de Emergencia de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2020 exclusivo para las modalidades de apoyo a cargo de dicha dirección.

Los principales cambios fueron:

- 1) De las dos modalidades de apoyo en efectivo, sólo operó la de los Proyectos Productivos Sociales con apoyos de un monto máximo de \$50,000.
- 2) La modalidad de apoyo en especie para el desarrollo de capacidades fue proporcionada por el personal de la DGOP.
- 3) Los proyectos productivos debieron ser aprobados mediante el Comité de Validación Central.

El Protocolo de Emergencia de Operación se elaboró para evitar la interrupción del Programa y para poder ayudar a un mayor número de grupos sociales en el contexto de la pandemia. El objetivo fue utilizar los recursos del Programa para ofrecer ayuda humanitaria inmediata o el impulso y acompañamiento para la promoción productiva adecuada, a las personas organizadas que se interesaran en el desarrollo de proyectos de ESyS que contribuyeran a superar la situación de emergencia, o a reactivar las dinámicas económicas locales.

Debido a lo anterior, la ejecución de las modalidades se alteró por completo. Pese a ello, durante el tercer trimestre de 2020 se llevó a cabo el levantamiento de solicitudes en municipios afectados por la pandemia de COVID-19, en los estados de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua y Guerrero.

En el cuarto trimestre de 2020, el presupuesto asignado a la DGOP sufrió un recorte de 35.35 millones de pesos, que fueron transferidos al “Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural”, para atender la emergencia en el estado de Tabasco. Los 30.2 millones de pesos restantes del Programa se orientaron para atender al estado de Chihuahua por tratarse de una de las entidades más afectadas por la emergencia sanitaria.

En el Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidio del Ramo Administrativo 20.- Bienestar se señala que, para el momento de elaboración de ese documento, no fue posible conocer el número de beneficiarios puesto que aún no se les entregaban los apoyos.

En el Padrón de Beneficiarios de los Programas Sociales se indica que, durante 2020, en el marco de las modalidades operadas por la DGOP, se entregaron 569 apoyos a agrupaciones de Chihuahua, por un monto total de 28.6 mdp y con un monto promedio por proyecto o agrupación de \$50,478.00 pesos.

Por su parte, en 2020 el INAES no contó con presupuesto para la operación de las modalidades del PPFES S-017 que le correspondían. No obstante, realizaron diversas acciones encaminadas a visibilizar y fortalecer al SSE, las cuales se detallarán más adelante. Para las actividades propias del INAES, es decir, para servicios, sueldos, materiales, etc., sí se le asignó un presupuesto.

En relación con el presupuesto histórico del PPFES S-017 se observan grandes contrastes. Durante la primera mitad de la administración federal a cargo de EPN, el PPFES S-017 contó con vastos recursos llegando a un máximo de 4.5 mil

millones de pesos en 2016 (Cuadro 3.12), distribuidos en distintos rubros o tipos de erogaciones, desde la atención para el desarrollo rural sustentable, igualdad de género, desarrollo de jóvenes y pueblos indígenas, prevención del delito, etc. Para ver el presupuesto aprobado desglosado por tipo de erogación consultar el Anexo 13.

Sin embargo, para 2017 y 2018 el presupuesto se redujo aproximadamente en 40.0% respecto de 2016, alcanzando un monto de entre 2.6 y 2.7 mil millones de pesos, con lo que se siguió operando el programa.

Durante la primera mitad de la administración federal a cargo de AMLO, el presupuesto del PPFES S-017 sufrió nuevamente drásticos recortes en los ejercicios 2019 y 2020, lo que comprometió la operación del Programa como se había estado realizando durante la administración de EPN. De tal forma, no se emitieron convocatorias públicas para el concurso por los apoyos que antes se ofrecían, además de que el presupuesto del programa fue recortado para atender la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, como se señaló anteriormente.

Cuadro 2.12. Presupuesto asignado al Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017

Ejercicio fiscal	Total (mdp)
2013	3,096.26
2014	3,321.05
2015	4,174.31
2016	4,524.91
2017	2,626.95
2018	2,701.44
2019	784.24
2020	139.44
2021	0.00
2022	0.00

Mdp: millones de pesos

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, Ejercicios 2013 a 2022.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar, publicado en el DOF el 13 de mayo de 2021, para ese ejercicio fiscal, la DGOP ya no figuró dentro del listado de direcciones generales pertenecientes a las unidades administrativas de dicha Secretaría (DOF, 2021b). Por lo tanto, a partir de ese año, la DGOP ya no recibió recursos federales para la operación de las modalidades del PPFES S-017 que le correspondían, tampoco fueron publicadas Reglas de Operación, por lo que, a partir de ese año, se dejó de operar el programa, aunque aún se le asignaron a la DGOP 23.7 millones de pesos para servicios personales (18.7 mdp) y para gastos de operación (4.9 mdp) (SHCP, 2020).

Por su parte, para 2021 el INAES siguió siendo un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Bienestar, de acuerdo con el Reglamento Interior de dicha Secretaría.

A modo de recapitulación, como forma de instrumentar el PSFES 2015-2018, se contó exclusivamente con el PPFES S-017 del mismo nombre, operado tanto por el INAES como por la DGOP, por lo que se trató de un programa creado específicamente para el fomento de la economía social, tomando en cuenta sus diversas reglas de operación para cada año en el que se implementó.

En contraste, en el PSFES 2021-2024 se hace mención de diversos programas adscritos de la Secretaría de Bienestar, a la STPS y a la Secretaría de Educación Pública (SEP), entre otras dependencias, sin que la ESyS sea el eje central de esos programas, sino que sólo se aborda desde la cuestión de incentivar el ahorro individual y a partir de la iniciativa para que los jóvenes que no estudian ni trabajan reciban capacitación por parte de empresas diversas (entre las que puede haber sociedades cooperativas), principalmente. Es cierto que durante 2019 y 2020 se siguió implementado el PPFES S-017, sin embargo, esto fue de manera inercial y con una cobertura geográfica muy limitada.

El PPFES S-017 ejecutado en la administración de EPN, se caracterizó por un presupuesto considerablemente mayor que el que se autorizó al mismo programa durante los dos primeros años de la administración de AMLO (los únicos en los que operó), con plena inclinación al financiamiento, vía subsidio, de proyectos de corte familiar, escudados bajo el enfoque de la ESyS y con cobertura en los 32 estados, con gestiones claras de clientelismo para la selección de los beneficiarios. Entre su población objetivo figuraron agrupaciones con o sin constitución legal, incluidas las sociedades cooperativas, por lo tanto, en todos sus esquemas de apoyo siempre se enfocó hacia grupos de personas.

Si bien es cierto que el INAES, como uno de los operadores del PPFES S-017, se enfocó en otorgar apoyos para la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de los OSSE, así como para la participación de éstos en esquemas de financiamiento social, no hay material o documentos institucionales en los que se ahonde en las características o impactos de estas actividades, más allá de presupuestos asignados y apoyos entregados, por lo que el beneficio que pudo tener ese Programa no se percibe en términos cualitativos.

En el caso del PPFES S-017 ejecutado en la administración de AMLO, en 2019 y 2020, se enfocó exclusivamente en agrupaciones sin constitución legal, de pocas entidades federativas seleccionadas bajo criterios no establecidos públicamente, con un presupuesto considerablemente menor, como se señaló en los párrafos anteriores. Si bien es cierto que se trató de asignar los apoyos con una estrategia de desarrollo territorial, concentrando diversos apoyos en una misma región geográfica a fin de que éstos fueran complementarios, no hay evidencia de que se hayan alcanzado los resultados que se esperaban.

Finalmente, bajo la administración de AMLO, el programa presupuestario específico a través del cual se implementó la política pública de fomento a la ESyS durante los últimos 10 años fue eliminado al no asignarle presupuesto alguno y por la desaparición de una de las unidades responsables de su

operación, sin que se hubiera propuesto un programa específico para la atención del SSE. Ello en franca violación a las disposiciones establecidas en la LESS.

Por lo tanto, pese a sus métodos cuestionables para la asignación de apoyos, la falta de estrategias firmes para el desarrollo territorial y su inclinación hacia la economía popular o familiar, el PPFES S-017 durante la administración de EPN era específico para OSSE, siempre se apoyaron agrupaciones y contó con un presupuesto constante, además de contar con la participación de las oficinas de representación en cada estado, tanto del INAES como de las delegaciones de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, lo que al menos brindó estabilidad operativa a la política pública de fomento a la ESyS.

Las tareas específicas que ha realizado el INAES durante la actual administración federal son variadas y se detallarán en el siguiente apartado.

2.5 El INAES durante la 4T

En el PSFES 2021-2024 se señala que todas las acciones que se consideran en ese instrumento (ya sean objetivos o estrategias prioritarias o bien acciones puntuales), así como las labores de coordinación interinstitucional para la instrumentación u operación de dichas acciones y el seguimiento y reporte de las mismas se realizará con cargo al presupuesto autorizado al INAES (DOF, 2021a).

Al respecto, el presupuesto del INAES sufrió importantes cambios a partir de 2018 (último año de la administración de EPN). En dicho año, puesto que ese organismo aún operaba diversas modalidades del PPFES S-017, el presupuesto total autorizado al INAES llegó a 1,979 mdp, monto del cual, el 85% correspondía a los subsidios entregados a través del PPFES S-017. Para 2019, el presupuesto destinado a los subsidios se redujo drásticamente en un 75%, por lo que el presupuesto del INAES fue de 629 mdp.

A partir de 2020, puesto que el INAES ya no recibió presupuesto para la operación del PPFES S-017, el recurso que recibió se redujo aún más y apenas alcanzó alrededor de 220 mdp. Desde entonces, éste ha sido el monto del presupuesto aproximado que ha recibido dicho instituto para su operación (gastos de operación o servicios personales), con algunos cambios año con año. Para 2024, el presupuesto autorizado para el INAES se incrementó un poco, llegando a casi 244 mdp (Cuadro 2.13).

Cuadro 2.13 Presupuesto autorizado para el INAES 2015-2024

Ejercicio fiscal	Presupuesto para servicios personales, gastos de operación, materiales y suministros, etc. (millones de pesos)	Presupuesto para subsidios (millones de pesos)	Presupuesto total (millones de pesos)
2015	\$377.32	\$2,432.77	\$2,810.08
2016	\$301.19	\$2,508.18	\$2,809.37
2017	\$282.51	\$1,611.23	\$1,893.75
2018	\$290.65	\$1,688.56	\$1,979.21
2019	\$232.89	\$396.48	\$629.36
2020	\$220.68	\$0.00	\$220.68
2021	\$211.26	\$0.00	\$211.26
2022	\$218.24	\$0.00	\$218.24
2023	\$229.49	\$0.00	\$229.49
2024	\$243.77	\$0.00	\$243.77

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 10 (ejercicio 2015) y del Ramo 20, ejercicios 2016 a 2024.

Desde 2019, el presupuesto del INAES se etiqueta, en su mayoría, con cargo a la partida “P002 Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, participación y cohesión social”, por lo tanto, con el recurso de esa partida en específico (que ha ido de los 170 a 190 mdp por año), el INAES se debe encargar de “instrumentar políticas públicas de fomento al Sector Social de la Economía con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares del desarrollo económico del país a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos y organismos del sector” (DOF, 2021a:3). El desglose completo del presupuesto aprobado al INAES se encuentra en el Anexo 14.

Con el recurso que le ha sido asignado, el INAES se ha mantenido realizando diversas actividades de promoción de la ESyS, dejando completamente de lado el otorgamiento de subsidios y demás apoyos para el establecimiento o fortalecimiento de proyectos productivos enmarcados en la ESyS. Algunas de las actividades que ha llevado a cabo se detallan en los siguientes apartados.

2.5.1 Directorio Nacional de Empresas de Economía Social y Solidaria

El INAES se encuentra realizando esfuerzos para integrar un directorio nacional de empresas de Economía Social y Solidaria. El proceso consiste en ingresar a una dirección electrónica²² en la cual se despliega un menú con tres opciones a través de las cuales se permite registrar una empresa de ESyS, actualizar los datos de una empresa ya registrada o consultar el directorio.

El directorio cuenta con un total de 8,812 registros, de ellos el 87.6% corresponden a empresas catalogadas como “No agrarias” y el 12.3% restante son “Agrarias”. Sin embargo, existen diversas inconsistencias en la clasificación ya que hay empresas dedicadas a actividades agrícolas o pecuarias que están catalogadas como “No agrarias”.

Se realizó una primera consulta en junio de 2021 encontrando un total de 8,773 registros (87.6% empresas no agrarias y 12.3% empresas agrarias). Se realizó una segunda consulta el 05 de abril de 2022 encontrando 8,812 registros. Sin embargo, el estudio diagnóstico de 2013 señaló la existencia de poco más de 60,000 OSSE a nivel nacional por lo que el número de registros, hoy en día en esa plataforma, corresponde a menos del 15% del total de OSSE.

Para las empresas agrarias se desglosan siete modalidades:

²² La página electrónica proporcionada y gestionada por el INAES es: [https://directorio.inaes.gob.mx/directorioEESS/?fbclid=IwAR2XOP5QDDpzkaRAAvf5Jsr9fXZgGfNe1E-BX6ALQ2Csjd-ZazWrZMgHs1E#/\)](https://directorio.inaes.gob.mx/directorioEESS/?fbclid=IwAR2XOP5QDDpzkaRAAvf5Jsr9fXZgGfNe1E-BX6ALQ2Csjd-ZazWrZMgHs1E#/)

- i. Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)
- ii. Comunidad
- iii. Ejido
- iv. Sociedad de Producción Rural (SPR) con mayoría de socios ejidatarios y/o comuneros
- v. Sociedad financiera comunitaria integrada por ejidatarios y/o comuneros
- vi. Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM) no regulada integrada por ejidatarios y/o comuneros
- vii. Sociedad mercantil con mayoría de socios ejidatarios y/o comuneros

Para las empresas no agrarias se desglosan doce modalidades:

- i. Caja de ahorro de trabajadores
- ii. Empresas de ESS en etapa previa a su constitución legal
- iii. Fondo de aseguramiento agropecuario y rural
- iv. Sociedad cooperativa de ahorro y préstamo
- v. Sociedad cooperativa de consumidores de bienes y/o servicios
- vi. Sociedad cooperativa de productores de bienes y/o servicios
- vii. Sociedad de solidaridad social
- viii. Sociedad financiera comunitaria con mayoría de socios ejidatarios y/o comuneros
- ix. SOFOM no regulada con mayoría de socios ejidatarios y/o comuneros
- x. Sociedad mercantil con mayoría de socios trabajadores
- xi. Sociedad mutualista
- xii. Sociedad mutualista de seguros

El directorio se encuentra en constante actualización puesto que el registro de las empresas de ESyS se puede realizar en cualquier momento. Sin embargo, parece que el registro de nuevas empresas no se realiza con mucha frecuencia puesto que de junio de 2021 a abril de 2022 sólo se habían registrado 39

organismos nuevos en el Directorio, lo que puede obedecer a que no existe ningún incentivo para que los OSSE se registren.

Un aspecto importante es que no hay ningún requisito o señalamiento sobre la figura legal que pueden tener las empresas que deseen inscribirse, la naturaleza de las acciones que realizan o las peculiaridades que caracterizan a las empresas que trabajan con esquemas de ESyS.

Por lo tanto, hay una gran variedad de figuras, desde sociedades cooperativas, ejidos y demás modalidades anteriores, hasta sociedades anónimas de capital variable, es decir, sociedades mercantiles tradicionales, al menos en lo que respecta a su figura jurídica.

La intención de integrar un directorio nacional es adecuada dada la ausencia de mecanismos que permitan recabar, concentrar y acceder a esta información, sin embargo, el hecho de no señalar qué se entiende por empresas de ESyS y la serie de supuestos que deberían cumplir para ser consideradas con esa naturaleza, puede contribuir a que exista falta de claridad en la naturaleza en sí de la ESyS, aunado a la falta de incentivos para la inscripción en el directorio.

2.5.2 NODESS

De acuerdo con el propio INAES (2021), dicho Instituto ha promovido estrategias innovadoras que buscan la creación de ecosistemas propicios para el desarrollo de proyectos asociativos que provean de soluciones a necesidades colectivas. Para atender esas problemáticas, el INAES refiere que, desde 2018, ha diseñado estrategias de alto impacto orientadas al desarrollo de capacidades (productivas, organizacionales, comerciales, etc.), así como la vinculación de actores del territorio con instituciones que promuevan ecosistemas para la consolidación del SSE y de los OSSE. El INAES señala que una de esas estrategias son los Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (NODESS).

Los NODESS son parte de la estrategia del INAES con la que se busca contribuir al cumplimiento de los cinco objetivos del PSFES 2021-2024, al facilitar la integración voluntaria de una red de alianzas territoriales locales que cuente con la participación de, al menos, tres actores diferentes: instituciones académicas, gobiernos locales y los propios OSSE.

De acuerdo con el INAES, el objetivo de los NODESS es desarrollar ecosistemas de economía social y solidaria en los territorios de influencia de éstos, que permitan a la población proponer, diseñar e implementar soluciones territoriales a necesidades colectivas.

Las actividades que realizan los NODESS son variadas, aunque la más recurrente es brindar capacitación y actividades de formación y educación, le sigue el fortalecimiento de las organizaciones, emprendimiento, divulgación, difusión y publicación, investigación, incubación, cultura, vinculación y redes, comercialización, sector primario, ahorro, desarrollo comunitario y turismo rural comunitario (García et al, 2022).

De acuerdo con el INAES, los NODESS están integrados en una red nacional, la cual busca facilitar la articulación, cooperación y construcción colectiva de conocimiento. La red de NODESS busca fomentar la cooperación entre actores locales que estén interesados en impulsar e implementar acciones para el desarrollo, visibilización, fortalecimiento y consolidación de la ESS.

En este caso, la propuesta es considerablemente distinta de los programas públicos usuales basados en la entrega de subsidios, como lo fue el PPFES S-017. De acuerdo con Cañedo et al (2022), la idea de los NODESS surgió de una concepción epistemológica del desarrollo social en la cual actores diversos interactúan y colaboran para generar otra forma de hacer economía.

Para que un NODESS pueda formar parte de la red deben demostrar que llevan a cabo un trabajo colaborativo entre las instancias que lo componen, así como la ejecución de diferentes acciones con impactos positivos en la ESS de los territorios, por lo que por un plazo de 6 meses pasan a través de un proceso conocido como PRE-NODESS en el que pueden valorarse a sí mismos y además son monitoreados y valorados por el INAES a fin de recibir la categoría de NODESS como tal.

De acuerdo con lo señalado por el INAES, a través de la red de NODESS se busca transformar las relaciones socioeconómicas actuales por unas que estén basadas en la solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando el trabajo y al ser humano para la satisfacción de sus necesidades y las de su comunidad. Al respecto, Cañedo et al (2022) consideran que los NODESS son una escuela de formación para los actores que participan en ellos.

Para 2019, de acuerdo con el INAES, se conformaron exitosamente 14 NODESS, para 2020 se sumaron 27 más y para 2021 se sumaron otros 12, dando un total de 53 NODESS. No se mencionan cifras para 2022 ni 2023.

Cuadro 2.14. Número de NODESS aprobados, por año

Etapas del proceso	2019	Año 2020	2021
Carta de intención	97	147	66
Propuestas de trabajo	47	88	45
PRE-NODESS	40	55	22
NODESS aprobados por año	14	27	12
Total de NODESS	14	41	53

Fuente: INAES, recuperado en https://sinca.gob.mx/nodess_red_nacional

Algo que debe señalarse es que, a lo largo de 2019 a 2021, el proceso para formar un NODESS fue iniciado por 310 organizaciones que presentaron una carta de intención, sin embargo, conforme el proceso fue avanzando, únicamente fueron aprobadas por el INAES el 17%. Las razones de esta reducción, pese a que no se especifican por parte del INAES, pueden ser diversas, las más probable son que surjan dificultades para elaborar la propuesta de trabajo que

les requiere el INAES o que éstas no cumplan con los aspectos evaluados por dicho Instituto para considerar que podrían funcionar adecuadamente.

Como se mencionó anteriormente, los NODESS se articulan a través de la integración voluntaria de actores y el INAES funge como facilitador de estos procesos, por lo que no hay un incentivo económico directo por parte del INAES hacia los participantes, de tal forma que estas alianzas operan con los propios recursos de sus integrantes y, cuando ha sido posible, de otros aliados.

De acuerdo con Cañedo et al (2022), la ausencia de un presupuesto designado por parte del INAES hacia los NODESS (específicamente al NODESS REDESSGRO) ha puesto en riesgo la permanencia de sus integrantes, por lo tanto, la falta de recursos específicos y recurrentes ha tenido un impacto significativo en el alcance de las actividades que ejecutan.

Esta problemática también es referida por García et al (2022), quienes señalan que los principales retos a los que se enfrentan los NODESS son la falta de financiamiento, la necesidad de una mayor articulación al interior de la red, la necesidad de plataformas de intercambio de conocimiento, entre otros.

Además, específicamente en un NODESS que opera en Puebla, García et al (2022) han identificado algunas situaciones negativas, como los ritmos distintos de trabajo entre sus integrantes dado que existe constante rotación de personal por parte del representante del gobierno local, lo que dificulta el seguimiento a la planeación. También refieren que las organizaciones sociales no tienen ingresos seguros y, al depender de la venta del producto o servicio que ofertan, se presenta cierta inestabilidad en su participación.

Para tratar de atender la situación de la falta de financiamiento a las actividades de los NODESS, el INAES refiere que otras instancias nacionales, de orden federal (como la SEP, SEMARNAT, CONACYT), o internacionales (como la

OCDE, la CEPAL, la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sustentable) se han vinculado con algunos NODESS para colaborar y/o financiar los proyectos.

Al respecto, en junio de 2020, el entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT, ahora CONAHCYT) emitió una convocatoria nacional cuyo objetivo fue “proveer apoyo económico para desarrollar proyectos de investigación que incidan directamente en la solución de problemas locales en el contexto de la actual pandemia provocada por la enfermedad infecciosa COVID-19, mediante la colaboración entre grupos sociales organizados, entendidos como aquellos que conforman el sector social de la economía definidos en el artículo 25 de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, instituciones académicas o de investigación, e instituciones estatales o municipales, establecidos como Redes Horizontales del Conocimiento²³” (CONACYT, 2020). A través de esta convocatoria se buscó apoyar hasta a 30 proyectos a nivel nacional y se enmarcó en su Programa de Apoyos para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación-F002.

A partir del apoyo que recibió el NODESS REDESSGRO al ser beneficiario de esa convocatoria, Cañedo et al (2022) refieren que, “el CONACYT está jugando el papel de eje articulador del modelo de NODOS de la ESS” (Cañedo et al, 2022:112), al menos en su caso, puesto que, como parte del proyecto que fue financiado por dicho Consejo, debieron establecer su estructura organizativa, definir tareas de las partes involucradas, desarrollar los diversos planes y modelos de desarrollo local comunitario y ejecutarlos, entre otros.

²³ Las Redes Horizontales de Conocimiento son “mecanismos de articulación entre personas e instituciones que comparten el interés por dar atención a necesidades claramente identificadas en territorios concretos que afectan a comunidades específicas (rurales o urbanas) en donde el trabajo corresponsable entre grupos sociales organizados, investigadores e instituciones permitan por la vía de la investigación, la búsqueda de alternativas de solución a problemas, que como efecto puedan motivar conocimiento nuevo, aplicable para incidir en el bienestar social a escala local y posiblemente replicable y adaptable a otros contextos” (CONACYT, 2020:2).

Por lo tanto, se trata de convocatorias e iniciativas independientes al INAES las que han contribuido a la continuidad en la operación de los NODESS, vía el financiamiento y la elaboración y ejecución de proyectos de planeación.

Pese a esas limitaciones, el INAES señala que los resultados alcanzados con los NODESS han sido importantes para los participantes debido a varios motivos: el primero de ellos es el factor económico, ya que ha permitido que las comunidades y grupos participantes generen un ingreso para sus familias, especialmente durante la crisis sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19. También, el INAES refiere que ha tenido un impacto positivo en el mejoramiento de la autoestima de los grupos y su empoderamiento, asegurando que puedan obtener buenos resultados en cuanto a producción y marketing, a partir de su esfuerzo. Además, en los NODESS estas acciones han contribuido a la cohesión de los participantes. En este sentido, sería importante que el INAES socializara los estudios o experiencias en las que los participantes en los NODESS refieren estos impactos positivos.

De acuerdo con el propio INAES (2021), la contribución de los NODESS en los territorios y para la ESyS a nivel federal ha sido relevante, principalmente por visibilizar a la ESyS como un modelo para la construcción de bienestar social y económico, para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las comunidades, la incubación de proyectos, la potenciación de la vocación productiva de los territorios y la articulación de actores diversos. En ese sentido, Cañedo et al (2022) señalan que el NODESS se ha constituido como un espacio de encuentro de actores para contribuir al fortalecimiento del SSE, por lo que es un aporte importante, pero que debe fortalecerse mucho más para amplificar sus resultados.

2.5.3 Capacitación brindada por el INAES

El INAES impartió, entre 2020 y 2021, dos ediciones del curso en modalidad virtual denominado “Descubre la Economía Social y Solidaria”, que estuvo dirigido al público en general y cuyo objetivo fue que los usuarios promovieran los principios, valores y prácticas esenciales de la economía social y solidaria en sus comunidades o empresas.

La temática presentada fue diversa y abarcó, como forma de introducción, los desafíos del modelo de desarrollo actual, así como la dimensión de la economía social. Para ahondar en las cuestiones específicas de la economía social se presentaron aspectos relacionados con la ética y el ecosistema y las empresas de la economía social, innovación, funcionamiento y administración de sociedades cooperativas, entre otros. A manera de cierre, se presentaron diversas experiencias de empresas de ES.

Otra de las acciones llevada a cabo por el INAES en materia de capacitación fue la “Escuela abierta de ESS 24/7”, que buscó brindar a los usuarios contenidos de aprendizaje necesarios para desarrollar capacidades en ESyS para que éstos puedan vislumbrarla como una alternativa viable de transformación socioeconómica en el contexto actual y, al mismo tiempo, desarrollar habilidades para generar iniciativas de ESyS desde las comunidades y fortalecer al SSE. De igual forma, estuvo dirigido al público en general.

Los resultados específicos de estos cursos en cuanto a número de personas capacitadas no están disponibles o publicados, sin embargo, el INAES, en el Informe de Avance y Resultados 2022, refieren que en ese año diseñaron 29 cursos y programas formativos y que impartieron 49, en beneficio de 116,556 personas. Aunque no se especifica la modalidad de esos cursos, la gran mayoría suelen ser virtuales y asincrónicos.

2.5.4 Fomento de la comercialización y visibilización del SSE

Diagnóstico comercial de los OSSE

El INAES diseñó un cuestionario dirigido a los OSSE a fin de conocer su situación actual en cuestión de comercialización y exportación de productos y/o servicios y también para detectar las fortalezas y las áreas de oportunidad que éstos presentan, con el fin de implementar estrategias de fortalecimiento y capacitación más acertadas en los rubros de comercialización y exportación. La información solicitada consistió en datos generales del OSSE, información sobre los productos y/o servicios que ofrecen (características, empaque, registro de marca, etc.) e información de la empresa (proceso de producción y/o comercialización y de exportación, cuando fuera el caso).

Lo que buscó el INAES fue que con la información recabada pudiera diseñar estrategias que ayudaran a fortalecer, vincular e impulsar los mecanismos de comercialización para los OSSE, así como fortalecer, consolidar, impulsar y visibilizar acciones que fueran pertinentes para el SSE, de tal forma que se diera una focalización adecuada y se logran articular esfuerzos y acciones para un objetivo en común.

Con la información recabada a través del cuestionario, el INAES buscó elaborar un diagnóstico con el que se identificaran las necesidades más recurrentes. A partir de lo anterior, el Instituto se encargaría de enviar a los OSSE información sobre capacitaciones especializadas, cursos, vinculaciones y otras actividades que les fueran de utilidad para solventar las debilidades identificadas en el diagnóstico.

Esta estrategia estuvo vinculada a la Plataforma México Desarrolla, que es una plataforma digital desarrollada por iniciativa del INAES y que está integrada por diversos OSSE. Fue creada con el objetivo de visibilizar al SSE al permitir y facilitar la promoción de sus productos y/o servicios, establecer enlaces comerciales a nivel local, regional, estatal, nacional o internacional. A diciembre

de 2022, un total de 241 OSSE estaban registrados en la Plataforma y se habían registrado 3,891 visitas.

El número de OSSE registrados en dicha plataforma es muy limitado si se considera el total de OSSE que se estima existen en México. El sitio web se limita a presentar pocas fotografías de los productos o servicios que los OSSE ofrecen y sus datos de contacto (correo electrónico y teléfono).

Los resultados del diagnóstico que buscó elaborar el INAES no están publicados por lo que se desconoce cuáles fueron las necesidades más apremiantes de los OSSE participantes.

Comunidad de Economía Social y Solidaria Comercia Mx

El INAES y la Secretaría de Economía crearon un espacio colaborativo dentro de la Plataforma ComerciaMX, destinado a empresas de la ESyS con el objetivo de fomentar sus operaciones de comercio exterior mediante la difusión de buenas prácticas de otras empresas sociales, la identificación conjunta de retos y desafíos, facilitar la oferta y compra de productos, identificación de posibles socios, difusión de opiniones, abrir espacios para preguntas y respuestas y, en general, diversas acciones colaborativas para fortalecer al SSE hacia la exportación.

A través de la creación de ese espacio se buscó visibilizar específicamente a las empresas de la ESyS que son exportadoras, para poder ampliar sus capacidades de exportación y vincularlas con potenciales clientes internacionales.

De acuerdo con el sitio web, únicamente hay 52 OSSE registrados, por lo que, de nueva cuenta, se trata de una proporción mínima respecto del total estimado de OSSE en el país. La información publicada es escasa y, en todo caso,

proviene de los integrantes registrados y, por lo general, consiste en invitaciones a eventos como webinars o talleres.

2.5.5 Promoción de la ESyS y fomento a la innovación

A través del INAES también se promocionó el Foro Global de Economía Social (GSEF por sus siglas en inglés), el cual ha funcionado como una plataforma para el aprendizaje mutuo, la elaboración de la agenda de ESyS y el intercambio de conocimiento.

En 2019 se firmó un acuerdo de cooperación entre la Ciudad de Seúl, Corea del Sur y la Ciudad de México, a partir del cual se generó el memorándum de entendimiento entre el Gobierno de México, a través del INAES, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), y el GSEF para la realización de la 5ª edición de dicho Foro, el cual, por primera vez, se realizaría en América Latina, específicamente en la Ciudad de México. Sin embargo, este evento debió posponerse debido a la pandemia generada por el COVID-19, por lo que, en su lugar, durante 2020 se realizaron diversos webinars, encuentros y un Foro Global Virtual.

Finalmente, el Foro 2021 se realizó en formato híbrido (virtual y presencial) para lo cual, desde México, se comenzaron con sesiones preparatorias de junio a septiembre de ese año, que concluyeron con el Foro GSEF2021 del 4 al 8 de octubre de 2021. De acuerdo con los resultados y la numeralia publicada, 503 personas se conectaron a las sesiones vía Zoom, 242 personas participaron en los eventos presenciales y se estima que se difundió entre casi 870 mil personas, sobre todo a través de redes sociales y de la página web del foro.

Por otro lado, el INAES organizó el “Taller virtual de innovación para empresas de economía social” el cual estuvo dirigido a OSSE, empresas de ESyS e

integrantes de cooperativas y cuyo objetivo fue ayudar a los asistentes a generar ideas innovadoras específicas para el mercado en el que operan.

En 2022, se impartieron cursos y programas formativos entre los que se encuentran: Emprende en colectivo con Ruta de acompañamiento para la innovación y creación de emprendimientos en economía social (RAICEES) y sobre Emprendimientos de ESyS, en colaboración con el Coloquio nacional sobre innovación y apropiación social de las tecnologías en México.

Además, en colaboración con Sparkassenstiftung Alemana²⁴, se coadyuvó en la inauguración del Laboratorio de Cocreación Sociocultural y Cooperación para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con lo que se buscó construir, impulsar y sostener una cultura colectiva de la innovación, además de generar un espacio de convivencia y colaboración a través de la habilitación de 3 salas virtuales: 1) de coworking; 2) de innovación; y 3) audiovisual.

2.6 Perspectivas sobre el INAES

Como se observa, las actividades del INAES han sido diversas y se han apoyado en gran medida en recursos digitales con los que han ofrecido las capacitaciones o en los que han desarrollado los directorios y plataformas, lo que es comprensible dado el presupuesto limitado con el que cuentan. También deben reconocerse los esfuerzos que ha realizado el Instituto por vincularse y articularse con otras dependencias de gobierno y organismos internacionales, lo que es comprensible también por las limitaciones presupuestales a las que se enfrentan, pero que le dan un giro a las actividades que realizó el INAES durante la administración federal de EPN.

²⁴ La Sparkassenstiftung Alemana es una organización sin fines lucro para la cooperación internacional que busca impulsar el sector financiero local de países en vías de desarrollo.

Sin embargo, todas esas actividades contribuyen de forma marginal a los indicadores planteados en el PSFES 2021-2024, ya que estos, de acuerdo con los apartados anteriores, no recuperan impactos específicos de esas actividades que está realizando el INAES, sino que miden grandes agregados de la economía social y, en algunos indicadores, inclusive se mezclan resultados del sector social y el sector privado (en cuestión de créditos).

La contribución de las acciones del INAES a los objetivos del PSFES 2021-2024 también es limitada ya que, considerando que varios de ellos se dirigen a la población infantil y juvenil, a los grupos sociales actualmente excluidos o incluidos en condiciones adversas, así como a los OSSE (conformados mayormente por ejidos y comunidades), las actividades de capacitación digital no necesariamente están a su alcance, dado que se requieren equipos como computadoras, teléfono inteligente, conexión a internet, conocimiento para el uso de la tecnología y, sobre todo, saber leer y escribir, por lo que la cobertura de las acciones del INAES es muy limitada.

Por otro lado, desde su creación a partir de la publicación de la LESS, el INAES ha sido el responsable de la elaboración e instrumentación de la política pública de fomento a la ESyS. El INAES cuenta con oficinas de representación en cada estado, sin embargo, cuando dejó de operar el PPFES S-017, la actividad en dichas oficinas se redujo casi por completo, aunque aún hay una persona designada como Encargada del Despacho y Atención de los Asuntos del INAES en cada entidad, que cumple funciones meramente administrativas.

Recientemente, en abril de 2023, se presentó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto del presidente López Obrador, en la que se plantea la desaparición del INAES y de otros organismos desconcentrados y descentralizados, lo que implicaría transferir por completo las funciones de dicho instituto a un área menor de la Secretaría de Bienestar.

De concretarse esta propuesta, no sólo se habría eliminado el único programa presupuestario específico para los OSSE (el S-017) sino que, también implicaría terminar con la institucionalización de la ESyS, bajo argumentos baladíes como los de evitar duplicidad y generar ahorros, lo que hasta el momento ha sido una de las premisas más recurrentes en el gobierno de AMLO y la denominada austeridad republicana. Por lo tanto, esa iniciativa es la evidencia tangible de la poca relevancia que, en la administración a cargo de AMLO, se da al SSE.

Al respecto, organizaciones y cooperativas convocaron a crear una ruta de lucha contra dicha iniciativa señalando que dejaría en abandono al SSE, pese a que el Artículo 25 Constitucional lo sustenta legalmente. Dichas organizaciones reconocieron que, aunque el desempeño del INAES es criticable, su desaparición implicaría un serio retroceso en la atención del SSE al dejar sin un organismo de peso que fomente al cooperativismo y la economía social en el país.

Finalmente, cabe señalar que frente a esta embestida que se suma a la draconiana reducción del presupuesto, del personal y de la infraestructura a cargo del INAES, su cuerpo directivo no solo no ha señalado queja o reclamo alguno, sino que ha intentado justificarla.

CAPÍTULO III. PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO

El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF) es uno de los programas prioritarios de la actual administración federal y, pese a que en su normativa no se especifica expresamente que busca apoyar a las sociedades cooperativas o a los OSSE, en general, en la práctica, es posible que estas organizaciones reciban y capaciten a jóvenes aprendices, por lo que en los siguientes apartados se detallarán las particularidades del Programa, así como su relación con el cooperativismo, a partir de una serie de entrevistas sostenidas con sociedades cooperativas que recibieron a aprendices en diversos años desde la creación del Programa.

3.1 Mecanismo de operación

A partir de enero de 2019 se implementó el PJCF. Este tiene alineación con el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, en el que se señala como uno de los objetivos de la STPS, la inclusión de personas jóvenes mediante la capacitación en el trabajo en organismos variados como empresas, talleres, negocios, comercios, organizaciones sociales e instituciones públicas.

De tal forma, en las Reglas de Operación 2021 del PJCF se señala que éste se dirige a las personas de entre 18 a 29 años que no se encuentran estudiando ni trabajando, con el fin de vincularlos con unidades económicas y así aumentar su empleabilidad, por lo que se espera que, una vez concluido el periodo estipulado de las actividades (12 meses como máximo), se dé una “transición exitosa de la capacitación hacia la construcción y consolidación de un plan de vida y trabajo digno” (DOF, 2020a:1).

De igual forma, en el Diagnóstico del PJCF (STPS, 2021) se señala que una de las prioridades de la actual administración federal es promover un mecanismo de

soporte a jóvenes, además de que el “apoyar a los jóvenes a insertarse en el mercado laboral es la intervención pública más adecuada para garantizarles una vida plena y para impulsar el desarrollo social y económico del país” (STPS, 2021:6).

La cobertura del PJCF es en las 32 entidades del país, sin embargo, le da prioridad a los jóvenes participantes que vivan en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia y/o a integrantes de grupos históricamente discriminados²⁵.

En términos generales, el PJCF funciona de la siguiente manera: a través de la plataforma digital creada *exprofeso* para su implementación, los organismos y empresas que estén interesadas en aceptar y capacitar a los aprendices deben manifestar su interés por participar.

Los citados organismos deben elaborar y presentar, a través de la Plataforma Digital, un Plan de Capacitación, el cual es un documento en el que el organismo especifica el oficio o actividad en que podría capacitar a los jóvenes, el perfil demandado en los postulantes, horarios requeridos, las actividades, competencias técnicas y transversales, así como los hábitos para el trabajo²⁶ que se espera que los aprendices desarrollen durante su capacitación; y también la persona de la empresa u organismo que fungirá como tutor responsable de dar seguimiento a los aprendices durante el periodo que dure su participación. El Plan de Capacitación debe tener una duración de 12 meses, con un horario de entre 5 a 8 horas diarias, 5 días a la semana, preferentemente durante la jornada matutina.

²⁵ Se trata de “grupos de personas a los que se han violado sus derechos humanos por su condición social, económica y/o cultural, quienes han sido histórica o contextualmente marginados, excluidos o discriminados sin justificación legal alguna” (DOF, 2020a: 4).

²⁶ Se refiere a las competencias, actitudes, conocimientos y valores que se aprenden y practican de manera reiterada y que permiten a la persona el seguimiento de rutinas, resolución de problemas o una respuesta pertinente a una situación nueva o específica, principalmente en el medio laboral, y que son relevantes para la capacitación en el trabajo (STPS, 2021).

Además, las empresas u organismos deben indicar el número de aprendices que pueden recibir, en función de los topes máximos establecidos por el PJCF en función del tipo de organismo, el cual puede ser de 3 tipos:

- a) Persona moral tal como empresas u Organismos de la Sociedad Civil (OSC)
- b) Persona física
- c) Institución pública federal, estatal o municipal

En ninguno de los instrumentos normativos del PJCF, sean lineamientos o reglas de operación de 2019 a 2022, se menciona de manera específica a las sociedades cooperativas o a algún OSSE, por lo que, aunque se pueden considerar dentro de la clasificación de persona moral, desde el origen no se incentiva a que las sociedades cooperativas participen como centros de trabajo en el marco del PJCF.

El PJCF determina cuáles solicitudes de las empresas, negocios y demás organismos son procedentes a partir de la verificación digital y, en su caso física, que se les realice. Se le da prioridad en el proceso de verificación a los organismos ubicados en municipios con alta y muy alta marginación, con población históricamente discriminada y en donde haya más jóvenes solicitantes o registrados. El resultado se le notifica a cada organismo. Una vez que se aprueba su participación, se les denomina Centros de Trabajo.

Las actividades no consideradas dentro del PJCF son: trabajo doméstico; ventas multinivel o esquemas piramidales; vigilancia, veladores, personal de seguridad para resguardo de bienes o personas y traslado de valores; choferes personales; actividades de culto religioso y actividades de proselitismo político-electoral o dentro de un partido político.

Por su parte, los jóvenes interesados en participar se deben inscribir en la Plataforma Digital, la cual es un medio electrónico que contiene la información de operación 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 realizó su registro, la Plataforma Digital le presentará, en función de la disponibilidad, las ofertas de capacitación compatibles con su elección, por lo que el postulante debe seleccionar el Centro de Trabajo en el que desea participar.

A través de la Plataforma Digital se le enviará al centro de trabajo seleccionado información general del postulante y se le notificará cuál fue el Plan de Capacitación que éste eligió.

Para continuar en el proceso, el joven postulante deberá contactar al representante del Centro de Trabajo para concertar una reunión en la que se aborden los detalles de las actividades que se tiene contemplado realizar. A partir de ese primer encuentro, y antes de que inicie como tal el periodo de la capacitación, el Centro de Trabajo deberá aceptar o rechazar la solicitud del postulante. En este último caso, el joven postulante puede buscar otro Centro de Trabajo y repetir el procedimiento de admisión.

Si el Centro de Trabajo acepta la postulación del joven, deberá notificarlo al PJCF a través de la Plataforma Digital. En ese caso, el estatus cambia de joven postulante a aprendiz vinculado.

Una vez aceptados, los aprendices vinculados reciben, por parte del PJCF, los siguientes apoyos:

- i. Capacitación en el Centro de Trabajo: es impartida por el propio Centro de Trabajo y busca la adquisición o fortalecimiento de competencias técnicas

y hábitos de trabajo, de acuerdo con el Plan de Capacitación que haya diseñado el Centro de Trabajo. La capacitación tiene una duración máxima de 12 meses. Sólo para el caso de los aprendices que colaboran en el Programa Sembrando Vida y en los Centros Integradores del Desarrollo, la duración de la capacitación y de la beca puede ser de hasta 24 meses.

- ii. Seguro médico: los aprendices vinculados son beneficiarios del IMSS durante el periodo en el que se encuentren en capacitación. La cobertura abarca enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo.
- iii. Beca: se trata de un apoyo económico que otorga la STPS de manera directa a los aprendices vinculados, hasta por 12 ocasiones (con la excepción señalada en el inciso anterior), por un monto de \$6,310.00 pesos por mes para el ejercicio 2023 (DOF, 2022).

El monto de la beca se ha ido incrementado cada año, pasó de \$3,600.00 en 2019 a \$3,748.00 en 2020, para 2021 se elevó a \$4,310.00 y para 2022 se ubicó en \$5,258.13, mientras que para 2023 se situó en \$6,310.00, lo que significa un incremento total del 75% de 2019 a 2023.

La entrega de la beca y el seguro médico están condicionados a la realización de la capacitación y al cumplimiento de las Reglas de Operación y otras disposiciones del PJCF, por parte del aprendiz vinculado.

La capacitación en la que los aprendices participan por un máximo de 12 meses tiene como objetivo fomentar la adquisición y desarrollo de competencias técnicas, hábitos para el trabajo y experiencia laboral; está basada en el aprendizaje práctico a partir de la experiencia de los propios tutores; debe estar adaptada a las necesidades y características de los aprendices (incluyendo aquellos con algún tipo de discapacidad); debe ser presencial y desarrollarse

físicamente en las instalaciones del centro de trabajo o en los espacios especificados en el Plan de Capacitación (DOF, 2022).

Cada mes, tanto el Centro de Trabajo como el aprendiz vinculado evalúan el desempeño de su contraparte, a través de la Plataforma Digital. Adicionalmente, el Centro de Trabajo puede hacer más evaluaciones si así lo desea.

Al término del periodo completo de capacitación (12 meses), cada aprendiz que culminó exitosamente las actividades recibe una constancia de capacitación en la que se describen las competencias técnicas adquiridas y/o el área de interés en que se llevó a cabo la capacitación.

Los Centros de Trabajo pueden, si así lo desean, contratar en cualquier momento del periodo de capacitación al aprendiz, para lo que sólo basta con notificarlo al PJCF.

Como se mencionó anteriormente, en el contenido de las ROP no se señala explícitamente nada relacionado con la incorporación de los jóvenes aprendices a una sociedad cooperativa o algún OSSE, únicamente se infiere que las cooperativas de cualquier tipo (consumo, producción, ahorro-préstamo) u OSSE, en su caso, podrían postularse como centros de trabajo para capacitar y emplear por un año a los aprendices interesados en participar en ese tipo de organismos.

La única mención explícita que se realiza es en el “Acuerdo por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro”, publicado en el DOF el 06 de diciembre de 2018 y cuyo artículo segundo señala que en la Plataforma Digital podrán interactuar los becarios, los sectores público, privado y social de todo el país (DOF, 2018). Por lo tanto, únicamente en esos términos se hace mención del SSE, dentro del que están contempladas las sociedades cooperativas, entre otro tipo de organismos.

En lo que respecta al presupuesto aprobado para el PJCF, se observó una importante asignación en 2019, que ascendió a 40 mil mdp, cantidad que representa el 92% de todo el gasto programable etiquetado para la STPS. Posteriormente, se dio un importante decremento de 2019 a 2020 en el presupuesto, por lo que se sólo aprobaron 25,614 mdp. Desde entonces, el presupuesto del PJCF ha oscilado entre los 20 y 24 mil mdp, representando el 85% del presupuesto de la STPS, lo que da cuenta de la importancia de este programa, al menos en lo que se refiere a presupuesto (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Presupuesto aprobado para el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro (pesos)

Ejercicio fiscal	Presupuesto asignado al PJCF para subsidios	Total de gasto programable de la STPS	Proporción (Presupuesto PJCF/STPS)
2019	40,000,000,000	43,269,051,026	92%
2020	25,614,189,926	28,756,371,575	89%
2021	20,600,109,022	23,799,853,830	87%
2022	21,196,592,599	24,884,375,970	85%
2023	23,090,451,801	27,118,736,621	85%
2024	24,204,725,382	28,603,160,722	85%

Fuente: Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 14, ejercicios 2019 a 2024.

Puesto que existe la plataforma digital con la que se realiza el registro electrónico de los postulantes y de los centros de trabajo, así como la vinculación entre ambas figuras, se esperaría que la información del PJCF fuera sistematizada de una forma más eficiente para que pudiera ser publicada, sin embargo, en el sitio web del PJCF los datos que se proporcionan presentan varias inconsistencias.

En una revisión de la página web oficial del PJCF²⁷, realizada en abril de 2022, se indicaba que había 403,072 aprendices vinculados, de los cuales 165,263 eran hombres y 237,803 mujeres. Sin embargo, la suma de ambas cifras no da como resultado el total de aprendices que el Programa señalaba tener. Otra cuestión es que no se indicaba el periodo al que se refería ese total. Previamente,

²⁷ <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>

en diciembre de 2021, la página indicaba un total de 433,730 beneficiarios, para enero de 2022 indicaba 452,645, justo un día después de esa búsqueda se reportaron 445,889 beneficiarios, por lo que no hay claridad sobre las cifras que se publican en la página del PJCF, tomando en cuenta la variación que pueden tener de un día para otro.

Para septiembre de 2023, la página web indicó que había 2,643,841 beneficiarios, de los cuales 1,114,040 eran hombres (42%) y 1,529,801 eran mujeres (58%). Se infiere que la cifra de 2.6 millones de beneficiarios corresponde a todos los jóvenes apoyados por el PJCF desde su creación, mientras que las cifras cercanas a 400 mil beneficiarios correspondían al número de aprendices vinculados en ese mes al Programa.

En la información que estaba disponible para consulta en enero de 2022 se desglosaba el número de aprendices vinculados de acuerdo con su nivel de escolaridad y edad. En consultas realizadas en septiembre de 2023, dicha información ya no estuvo disponible. Por lo tanto, a inicios de 2022, la mayor proporción de los aprendices vinculados (46.0%) tenía un nivel de escolaridad de preparatoria, seguido por nivel secundaria (26.1%), licenciatura (15.4%), primaria (9.2%), carrera técnica (3.1%) y posgrado (0.1%).

El rango de edad de los aprendices iba de los 18 a los 29 años, de acuerdo con las Reglas de Operación. La edad más frecuente de los aprendices vinculados (a enero de 2022) fue de 19 años (11.3%), mientras que la edad menos frecuente es de 28 y 29 años (6.5% y 5.0%, respectivamente).

De acuerdo con la página web, hasta enero de 2022, un total de 361,251 centros de trabajo habían sido verificados, es decir, acudió personal de la STPS para constatar que se tratara de una empresa u organización existente, con instalaciones y personal. Asimismo, se indicó que, en esa fecha, existía un total de 1,665,193 vacantes disponibles (Cuadro 3.2).

La mayor proporción de vacantes disponibles se registró en Chiapas (12.8%), seguida por Veracruz (9.9%), Estado de México (7.7%) y Tabasco (7.6%), mientras que las entidades en las que hubo un menor porcentaje de vacantes fueron casi todas del norte: Baja California (0.6%), Baja California Sur (0.7%), Nuevo León (0.7%), Sonora (0.8%) y Aguascalientes (0.9%).

En relación con los centros de trabajo, tomando como referencia los 361,251 centros que habían sido verificados a enero de 2022, se observó la misma tendencia que en el caso anterior, esto es, la mayor proporción de ellos se ubicó en los estados de Chiapas (11.0%), Veracruz (9.4%), Tabasco (8.6%). En cambio, Baja California fue la entidad con la menor proporción de centros de trabajo (0.4%), seguido por Sonora (0.6%), Baja California Sur (0.7%) y Nuevo León (0.7%).

Si se analiza en función del número de aprendices vinculados, la zona sur del país es la que contó con el mayor porcentaje, puesto que en Veracruz se vinculó el 10.7% de los aprendices, seguido por Chiapas (10.5%) y Tabasco (9.7%), mientras que la menor proporción corresponden a Baja California (0.2%), Nuevo León (0.4%), Sonora y Coahuila (0.6% cada uno).

Cuadro 3.2 Vacantes, centros de trabajo y aprendices vinculados, por estado, al mes de enero de 2022

Estados	Vacantes disponibles	Proporción de vacantes disponibles	Centros de trabajo verificados	Proporción de centros de trabajo	Número de aprendices vinculados	Proporción de aprendices vinculados
Aguascalientes	14,248	0.9%	4,085	1.1%	3,097	0.7%
Baja California	9,292	0.6%	1,276	0.4%	762	0.2%
Baja California Sur	11,436	0.7%	2,536	0.7%	3,842	0.8%
Campeche	40,493	2.4%	11,101	3.1%	14,178	3.1%

Estados	Vacantes disponibles	Proporción de vacantes disponibles	Centros de trabajo verificados	Proporción de centros de trabajo	Número de aprendices vinculados	Proporción de aprendices vinculados
Chiapas	212,949	12.8%	39,806	11.0%	47,698	10.5%
Chihuahua	23,372	1.4%	5,498	1.5%	5,836	1.3%
CDMX	73,170	4.4%	12,340	3.4%	18,645	4.1%
Coahuila	16,865	1.0%	3,186	0.9%	2,611	0.6%
Colima	15,911	1.0%	4,042	1.1%	3,017	0.7%
Durango	18,516	1.1%	3,730	1.0%	7,026	1.6%
Guanajuato	27,446	1.6%	6,095	1.7%	5,316	1.2%
Guerrero	103,391	6.2%	18,744	5.2%	30,448	6.7%
Hidalgo	35,050	2.1%	7,832	2.2%	9,588	2.1%
Jalisco	45,204	2.7%	10,057	2.8%	7,490	1.7%
México	127,811	7.7%	25,645	7.1%	28,477	6.3%
Michoacán	113,855	6.8%	28,614	7.9%	27,642	6.1%
Morelos	51,716	3.1%	8,189	2.3%	13,508	3.0%
Nayarit	23,716	1.4%	5,945	1.6%	5,677	1.3%
Nuevo León	11,893	0.7%	2,360	0.7%	1,940	0.4%
Oaxaca	79,864	4.8%	16,886	4.7%	25,166	5.6%
Puebla	52,227	3.1%	11,631	3.2%	17,665	3.9%
Querétaro	22,723	1.4%	5,916	1.6%	3,926	0.9%
Quintana Roo	25,356	1.5%	6,027	1.7%	8,444	1.9%
San Luis Potosí	24,638	1.5%	5,971	1.7%	7,237	1.6%
Sinaloa	27,814	1.7%	6,788	1.9%	6,675	1.5%
Sonora	13,872	0.8%	2,263	0.6%	2,638	0.6%
Tabasco	126,982	7.6%	31,029	8.6%	43,986	9.7%
Tamaulipas	27,099	1.6%	6,556	1.8%	8,958	2.0%
Tlaxcala	50,372	3.0%	12,994	3.6%	18,774	4.1%
Veracruz	164,149	9.9%	34,088	9.4%	48,248	10.7%
Yucatán	40,585	2.4%	10,632	2.9%	14,467	3.2%
Zacatecas	33,178	2.0%	9,389	2.6%	9,979	2.2%
Total	1,665,193	100.0%	361,251	100.0%	452,961	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en información de <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/> Consultado el 03 de enero de 2022.

De más de 1.6 millones de vacantes disponibles a nivel nacional, a enero de 2022, sólo se habían ocupado 452,961, es decir, un poco más de una cuarta parte (27.2%), de acuerdo con la información disponible en la página web del PJCF. Esto se puede entender por el límite presupuestal existente y/o por la falta de interés o difusión del Programa entre la población objetivo en los estados con

menor proporción de aprendices vinculados respecto del total de vacantes, como Baja California (8.2%), Coahuila (15.5%), Nuevo León (16.3%) y Jalisco (16.6%).

A fin de conocer qué tanto interés muestra las diversas empresas, establecimientos y negocios diversos en recibir aprendices del PJCF se revisó el Censo Económico 2019 (es el más reciente) del INEGI en el que se cuantificaron todos los establecimientos productores de bienes, comercializadores de mercancías y prestadores de servicios, por cada estado. Se calculó la proporción que representaron los centros de trabajo verificados (a enero de 2022) respecto del total de unidades económicas (UE).

Al respecto, en 2019 se censaron 6,373,151 UE en el país, de las cuales la mayoría (39%) se ubicaron en el Estado de México, la Ciudad de México, Veracruz, Puebla y Jalisco. Si se considera que a inicios de 2022 había 361,251 centros de trabajo verificados, se podría inferir que, a nivel nacional, el 5.7% de las UE participó en el PJCF (Figura 1), lo que representa un porcentaje relativamente bajo o modesto.

A nivel estatal, el Estado de México y la CDMX únicamente cuentan con el 3.3% y 2.7%, respectivamente, de sus UE vinculadas al PJCF. En cambio, entidades con una menor cantidad de negocios son las que presentan mayor proporción de centros de trabajo vinculados, como Tabasco, Campeche y Tlaxcala.

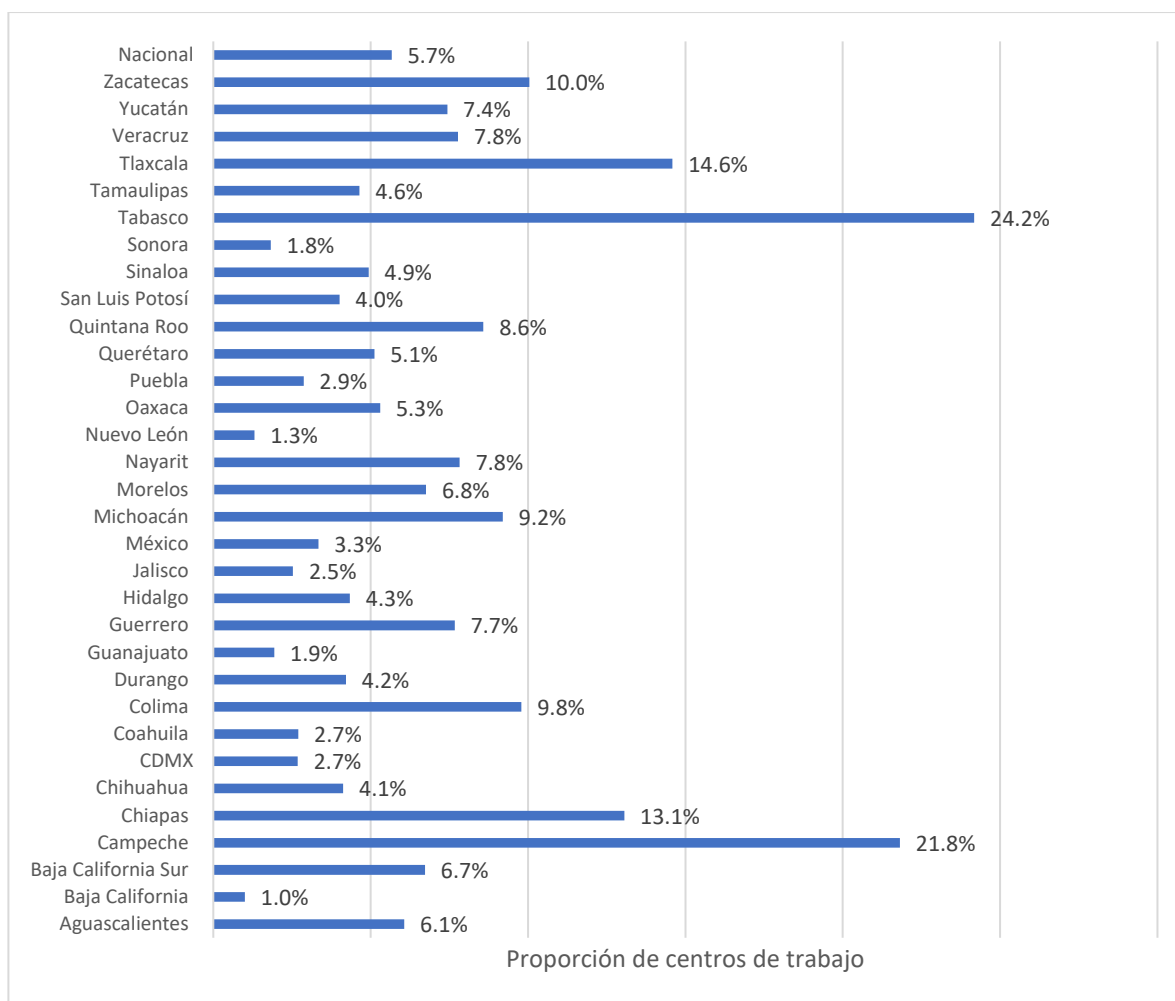


Figura 1. Proporción de centros de trabajo respecto del total de UE

Fuente: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/> Consultado el 03 de enero de 2022 y <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/> consultado el 17 de septiembre 2023.

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, aunado a las restricciones impuestas en las Reglas de Operación que limitan el número de aprendices que cada centro de trabajo puede recibir, en función de su tipo y tamaño.

Además de lo anterior, es importante resaltar que en ningún estado se cubrió el 100% de las vacantes disponibles, el mayor porcentaje alcanzó entre 35% y 38%, como lo evidencian los casos de Durango (37.9%), Tlaxcala (37.3%), Yucatán (35.6%) y Campeche (35.0%), por lo que, sin tratarse de los estados con mayor número de vacantes, son los que han aprovechado, en mayor medida, las vacantes disponibles, al menos hasta enero de 2022. A nivel nacional, el promedio de vacantes ocupadas fue del 27%, de acuerdo con la figura 2.

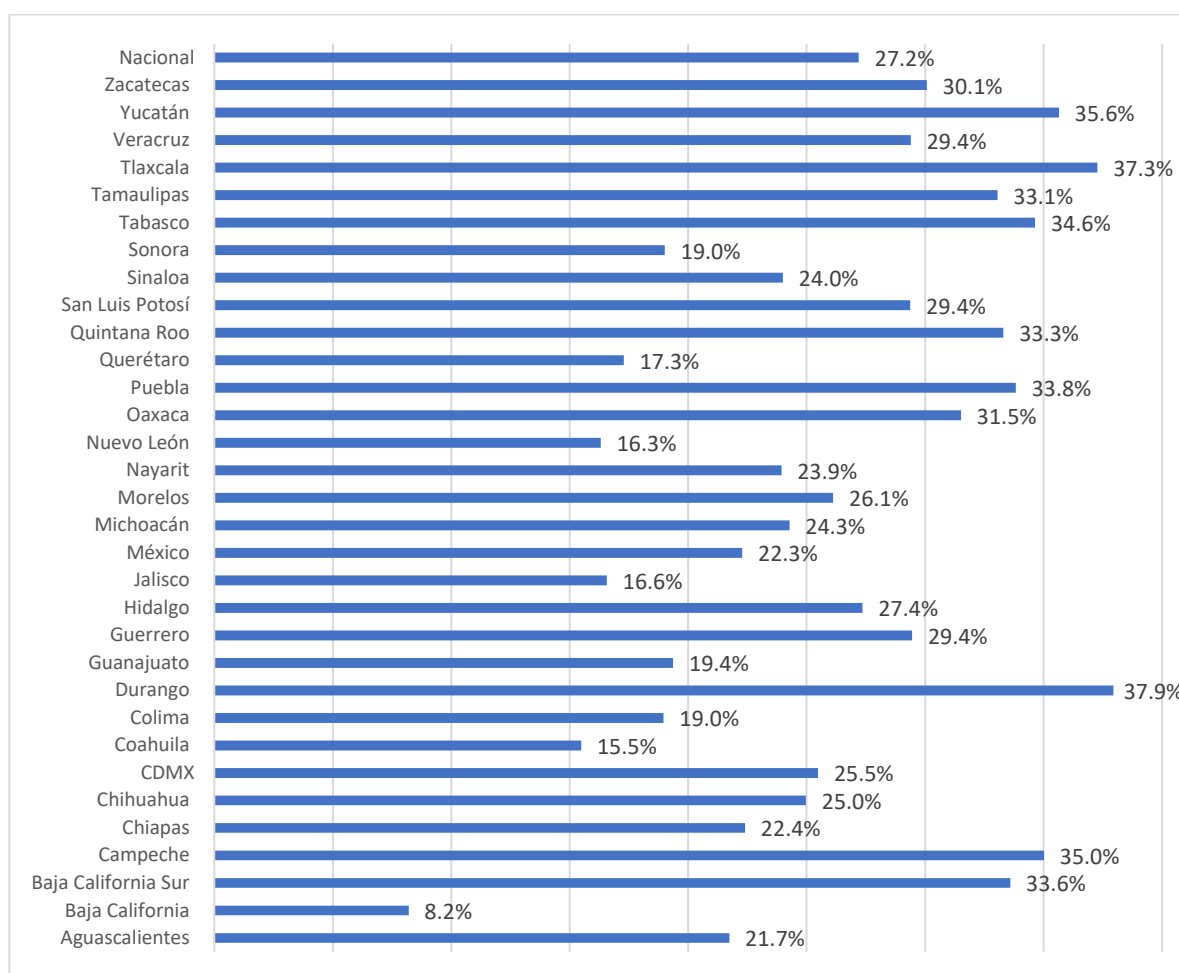


Figura 2. Proporción de aprendices vinculados respecto del total de vacantes por estado

Fuente: Elaborado con datos del sitio web del PJCF

<https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos/> consultado el 03 de enero de 2022

Como se mencionó anteriormente, durante 2023 la información sobre los centros de trabajo y el desglose a nivel estatal ya no estuvo disponible en la página web del PJCF, por lo tanto, se revisó el padrón único de beneficiarios disponible y de acceso público. Se constató que existe un padrón con todos los nombres de las y los jóvenes que fueron beneficiados entre enero y diciembre de 2019, 2020 y 2021, por entidad federativa y además se señala el monto total que cada uno de ellos recibió en el año correspondiente. Para 2022, se publicó un padrón de beneficiarios por cada mes de ese año, mientras que para 2023, la última actualización fue de junio.

La información de esos padrones refiere que, durante 2019, el monto total de las becas que se entregaron fue de \$23,520.91 mdp, que se distribuyeron entre 1,120,542 aprendices (Cuadro 4.3). Los estados con la mayor proporción de beneficiarios fueron Chiapas (13.6%), Veracruz (10.4%), Tabasco (10.3%), México (9.0%), Guerrero (7.1%) y Michoacán (6.0%). Si se considera que el presupuesto del PJCF en 2019, específico para los apoyos, fue de 40,000 mdp (de acuerdo con lo señalado en el Cuadro 4.1), se observa un subejercicio de casi la mitad del presupuesto en ese año, lo que puede indicar una mala estimación de beneficiarios potenciales, la falta de difusión del PJCF; el desinterés por parte de los jóvenes, entre otras causas posibles.

Seguramente esta situación influyó para que el presupuesto del PJCF se redujera considerablemente para 2020. En ese año, para los conceptos de becas se destinó un monto ligeramente mayor al del año anterior, el cual ascendió a \$24,133.53 mdp distribuido entre 1,234,016 jóvenes. Para dicho año, el presupuesto aprobado fue de \$25,614.18 mdp, por lo que existió un mejor aprovechamiento del recurso público.

En 2021 se entregó un total de \$19,909.37 mdp en forma de becas para 924,561 aprendices y el presupuesto aprobado fue de \$20,600.10 mdp, por lo que éste se ejerció casi en su totalidad.

Para 2022, el monto de las becas entregadas fue de 20,861.14 mdp con un presupuesto aprobado de \$21,196.59 mdp, por lo que también se ejerció casi en su totalidad. Puesto que se publicó un padrón de beneficiarios distinto por cada mes del año, el número de aprendices es variable, por lo que se calculó un promedio que resultó en 328,319 becarios por mes (Cuadro 3.3).

A nivel estatal, los estados con el mayor monto de apoyos y beneficiarios conservaron la misma tendencia que en 2019.

Cuadro 3.3 Beneficiarios y montos entregados en becas, por año

Ejercicio Estados	2019		2020		2021		2022		Junio de 2023
	Beneficiarios	Monto (mdp)	Beneficiarios	Monto (mdp)	Beneficiarios	Monto (mdp)	Beneficiarios promedio	Monto (mdp)	Beneficiarios
Aguascalientes	6,139	\$ 115.04	7,855	\$ 152.14	7,842	\$ 168.86	2,590	\$ 165.36	2,994
Baja California	2,799	\$ 50.82	2,821	\$ 60.15	1,986	\$ 35.87	992	\$ 63.31	1,409
Baja California Sur	4,218	\$ 81.62	5,961	\$ 133.98	7,118	\$ 147.93	2,934	\$ 186.85	2,010
Campeche	27,443	\$ 561.70	35,517	\$ 728.10	27,792	\$ 655.22	9,242	\$ 587.49	7,828
Chiapas	151,905	\$ 3,518.62	165,629	\$ 3,117.65	101,339	\$ 2,100.97	37,889	\$ 2,401.35	6,955
Chihuahua	12,207	\$ 234.01	14,066	\$ 309.21	11,452	\$ 250.21	4,843	\$ 307.47	4,179
CDMX	48,641	\$ 953.20	42,293	\$ 800.87	38,063	\$ 759.00	11,593	\$ 737.04	10,110
Coahuila	7,235	\$ 125.51	7,771	\$ 163.54	6,206	\$ 123.21	2,043	\$ 130.52	1,599
Colima	9,044	\$ 178.42	8,401	\$ 152.73	5,476	\$ 115.45	2,670	\$ 170.33	2,711
Durango	9,913	\$ 184.99	11,797	\$ 270.98	13,234	\$ 283.55	5,646	\$ 358.53	6,671
Guanajuato	14,388	\$ 262.77	14,683	\$ 326.84	12,082	\$ 255.15	4,166	\$ 265.90	2,855
Guerrero	79,375	\$ 1,710.94	87,301	\$ 1,622.40	61,767	\$ 1,431.97	20,842	\$ 1,325.75	19,996
Hidalgo	26,968	\$ 534.28	27,501	\$ 562.91	19,085	\$ 414.38	5,786	\$ 367.37	4,015
Jalisco	22,794	\$ 465.52	23,876	\$ 439.20	17,403	\$ 369.80	5,817	\$ 369.62	3,222
México	100,295	\$ 2,009.72	94,570	\$ 1,748.87	65,337	\$ 1,430.31	22,454	\$ 1,429.32	20,323
Michoacán	67,453	\$ 1,392.52	75,875	\$ 1,482.14	53,463	\$ 1,167.52	18,915	\$ 1,202.01	10,594
Morelos	39,233	\$ 813.96	39,950	\$ 714.30	29,604	\$ 647.16	9,965	\$ 634.65	11,538
Nayarit	13,889	\$ 268.34	15,035	\$ 301.46	10,196	\$ 226.40	4,186	\$ 266.97	3,754
Nuevo León	5,483	\$ 96.71	5,798	\$ 120.55	4,314	\$ 87.24	1,635	\$ 104.76	1,149
Oaxaca	52,288	\$ 1,050.11	61,049	\$ 1,229.87	50,556	\$ 1,210.69	13,539	\$ 856.75	5,806
Puebla	33,267	\$ 703.58	38,257	\$ 759.26	36,946	\$ 820.87	14,014	\$ 889.78	14,680
Querétaro	11,323	\$ 217.32	12,584	\$ 267.99	9,392	\$ 197.66	2,780	\$ 178.13	3,782
Quintana Roo	15,464	\$ 298.46	18,433	\$ 364.06	17,700	\$ 419.22	5,629	\$ 357.75	5,059
San Luis Potosí	14,904	\$ 276.18	16,023	\$ 339.61	14,097	\$ 332.19	6,460	\$ 410.65	6,940
Sinaloa	15,047	\$ 286.61	16,012	\$ 329.81	13,673	\$ 305.43	5,248	\$ 334.16	5,033

Ejercicio	2019		2020		2021		2022		Junio de 2023
Estados	Beneficiarios	Monto (mdp)	Beneficiarios	Monto (mdp)	Beneficiarios	Monto (mdp)	Beneficiarios promedio	Monto (mdp)	Beneficiarios
Sonora	6,156	\$ 112.60	6,211	\$ 134.11	5,063	\$ 98.44	2,009	\$ 127.82	2,235
Tabasco	115,432	\$ 2,701.80	138,776	\$ 2,580.90	86,804	\$ 1,590.19	32,369	\$ 2,054.06	22,395
Tamaulipas	21,769	\$ 422.71	23,470	\$ 502.80	17,335	\$ 370.32	5,907	\$ 374.83	7,449
Tlaxcala	27,655	\$ 559.47	32,682	\$ 621.05	35,097	\$ 800.23	11,224	\$ 715.32	11,886
Veracruz	116,071	\$ 2,494.41	131,488	\$ 2,719.73	96,100	\$ 1,965.18	38,018	\$ 2,411.86	23,561
Yucatán	23,409	\$ 462.09	29,335	\$ 585.28	28,425	\$ 673.02	10,674	\$ 678.63	8,471
Zacatecas	18,335	\$ 376.85	22,996	\$ 491.04	19,614	\$ 455.74	6,240	\$ 396.80	5,599
Total	1,120,542	\$23,520.91	1,234,016	\$24,133.53	924,561	\$19,909.37	328,319	\$20,861.14	246,808

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Padrón Único de Beneficiarios. Disponible en: <https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/9/2749>. Consultado el 15 de septiembre de 2023.

En todo caso, sería útil contar con las metas por estado de jóvenes vinculados, así como el número de jóvenes que solicitan el apoyo del PJCF respecto del número de ellos que lo reciben a fin de determinar qué tan eficaz es el PJCF en la vinculación de jóvenes con los centros de trabajo.

En el Diagnóstico del Programa se señala que, al cuarto trimestre de 2018, el número de jóvenes que no estudian y no trabajan era de 5.7 millones (82.8% son mujeres y 17.2% hombres) y que, con base en ello, definieron la problemática central en 2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y 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 septiembre de 2023 la página web del PJCF señaló que el número de beneficiarios era de 2,643,841 jóvenes, por lo que se entendería que se atendió a toda la población objetivo. Sin embargo, no se especifica si en esa cifra se incluyen a los jóvenes que no culminaron con el periodo de los 12 meses de capacitación, los que decidieron dejar de participar, los que fueron dados de baja del Programa, etc.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el PJCF y el PSV, de acuerdo con la STPS (2021), existe complementariedad entre ambos programas toda vez que el PJCF permite que los aprendices se capaciten en Sembrando Vida y que reciban la beca y el seguro médico hasta por 24 meses, es decir, el doble del plazo estipulado para los aprendices que colaboran con cualquier otro Centro de Trabajo.

Asimismo, para el año 2021 el PSV señaló que 51,600 aprendices del PJCF podían ser considerados como parte de su personal operativo y serían coordinados por los técnicos sociales y productivos del PSV. Además, podrán participar en la formación de sus beneficiarios. Esa cifra se incrementó en las ROP 2022 donde se indicó que hasta 54,120 becarios del PJCF podrán colaborar en el PSV apoyando al personal operativo y para 2023 se habló de 54,684 becarios.

Por lo tanto, hay acciones más o menos definidas para la articulación de dos de los programas más importantes de la actual administración federal y que podrían contribuir a que los jóvenes aprendices encuentren interés y opciones laborales en las actividades agroforestales una vez que concluya su capacitación, fortaleciendo así el relevo generacional en el sector primario. Claro está que esto también depende de las disposiciones de la titularidad de las tierras de propiedad social estipuladas en la Ley Agraria.

Al respecto, sería muy pertinente que el PJCF recuperara información de los centros de trabajo con la finalidad de identificar cuántos de ellos emplearon a los aprendices o bien dar algún tipo de seguimiento a los aprendices una vez culminado su periodo de capacitación con el objeto de saber si fueron empleados gracias a la experiencia adquirida.

En 2021, la STPS estimó el efecto del PJCF durante la pandemia provocada por COVID-19, utilizando información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de

los Hogares 2020 (ENIGH), puesto que en esta encuesta se preguntó a los hogares si recibieron ingresos por participar en el PJCF. Dicho estudio concluyó que se observó un impacto positivo en los jóvenes, específicamente en la posibilidad de obtener un empleo, toda vez que éstos adquieren habilidades, experiencia y establecen redes en su círculo laboral, lo que contribuye a que encuentren más fácilmente un trabajo al terminar su periodo de capacitación. Estimaron que, en promedio, los egresados del PJCF tienen el doble de probabilidad de encontrar trabajo comparado con aquellos que no participan en éste (46.2% vs 23.6%), es decir, 5 de cada 10 aprendices pudieron encontrar trabajo durante la pandemia.

En el mismo sentido, Rubio et al (2022) buscaron responder a la interrogante de en qué medida el PJCF impactó en el desempleo juvenil, en el marco de la pandemia por Covid-19. Las hipótesis de su estudio fueron: el PJCF redujo el desempleo juvenil en los estados donde se recibió más apoyo o bien el efecto de la pandemia por Covid-19 aumentó el desempleo juvenil en México. Los autores concluyeron que se observó cierto impacto aislado en algunas entidades en cuanto a la disminución del desempleo, sin embargo, esto no fue estadísticamente significativo, por lo que no hay evidencia suficiente para afirmar que gracias al PJCF haya disminuido el desempleo juvenil en los estados en los que hubo un mayor número de aprendices, por lo tanto, no se puede probar la relación causal.

Por su parte, Palomares (2023) hace una crítica del modelo de operación del PJCF tomando como referencia la regulación que durante la administración federal de AMLO se hizo al esquema del outsourcing. Dicha autora señala que en el PJCF el gobierno federal le ha pagado a 2.6 millones de jóvenes aprendices para que acudan a laborar a una empresa pública, privada o social donde no existirán obligaciones de ningún tipo entre unos y otros, el esquema seguido es que una determinada empresa, a través de la plataforma digital, publica una vacante, el Programa la vincula con un aprendiz, quien trabajará ahí y recibirá un

salario (denominada beca) por parte del gobierno (no de la empresa) y al final no existirá obligación alguna de emplearlo, ni de brindarle seguridad social, por lo que, acertadamente Palomares (2023), afirma que prácticamente se están ejecutando mecanismos de outsourcing.

Continuando con Palomares (2023), la autora señala que más que una política pública formulada con base en el interés público, la naturaleza del origen del PJCF es político – electoral, lo que atañe a la plataforma electoral que se diseña (sin pretenderlo, al menos abiertamente) sustentada en el gran porcentaje de beneficiarios de la zona centro-sur del país, no en las zonas rurales por la complejidad que esto implica, sino en las zonas que concentran votos. Al respecto, el CONEVAL (2020), en su Evaluación de diseño con trabajo de campo 2019-2020, indicó que es necesario fortalecer la presencia del Programa en localidades marginadas y con altos índices de violencia.

De forma sintética, estas son algunas de las evaluaciones más relevantes que se han realizado en torno al PJCF. A fin de abordar las cuestiones específicas con el sector cooperativo, los siguientes apartados presentarán información relacionada con el empleo de aprendices en estas empresas del sector social de la economía.

3.2 Las cooperativas y el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

Las diversas Reglas de Operación del PJCF no señalan explícitamente la participación de sociedades cooperativas como centros de trabajo, por lo que a continuación se abordarán algunos casos en los que aprendices fueron capacitados en cooperativas de diverso tipo, a fin de identificar la percepción de éstas respecto de la participación de los jóvenes.

Como se mencionó en el apartado metodológico, el PJCF únicamente concentra información general de los aprendices, quienes son los únicos beneficiarios al

recibir el monto económico mensual en forma de beca, por lo que, de acuerdo con lo expresado en el propio Programa, no cuentan con información relativa a las sociedades cooperativas que han recibido aprendices, desconocen cuáles y cuántas son, donde están y a cuántos jóvenes han capacitado.

Por lo tanto, partiendo de la falta de información específica que refirió tener el PJCF y que se explicó con mayor profundidad en los apartados anteriores, la identificación de las sociedades cooperativas se realizó a partir de la revisión de directorios de sociedades cooperativas que en algún momento fueron apoyadas por el gobierno de Puebla y de la Ciudad de México, a las que se envió individualmente un correo electrónico invitándolas a participar en la investigación, en caso de que hubieran capacitado aprendices del PJCF. De igual forma, se contó con la valiosa ayuda por parte de la Alianza Cooperativista Nacional, organismo de integración cooperativa que identificó a algunas de sus cooperativas que recibieron becarios. En todo caso, la respuesta fue modesta.

3.2.1 Caracterización de las cooperativas entrevistadas

El PJCF es flexible en cuanto al tipo de centros de trabajo que pueden participar, por lo que las sociedades cooperativas con las cuales se sostuvieron entrevistas fueron de naturaleza diversa, abarcando cooperativas de ahorro y préstamo, cooperativas de producción y un organismo integrador de sociedades cooperativas. La información básica se enlista en el cuadro 3.4:

Cuadro 3.4. Sociedades cooperativas entrevistadas

Nombre de la cooperativa	Tipo de cooperativa	Ubicación	Número de aprendices recibidos	Número de aprendices que finalizaron la capacitación (12 meses)	Número de aprendices dados de baja o que renunciaron	Número de aprendices que se hicieron socios
COOP 1	Producción (alimentos preparados)	Ciudad de México	5	5	Aunque ninguno renunció, hubo una becaria que tuvo un desempeño deficiente	2
SOCAP 1	Ahorro y préstamo	Guanajuato	5	0	5 (4 por incertidumbre en el recurso, 1 ya quería ser socia)	1
SOCAP 2	Ahorro y préstamo	Nayarit	8	1	7	1
COOP 2	Organismo integrador de sociedades cooperativas	Guanajuato	5	3	2	0

Fuente: Elaboración propia.

No hubo respuesta por parte de ninguna cooperativa de consumo, mientras que otras cooperativas de producción, después del primer contacto, perdieron interés en participar en el estudio o no tuvieron disponibilidad.

3.2.2 Proceso de participación y comunicación entre las cooperativas y el PJCF

El proceso que siguen los interesados para postularse como centro de trabajo es relativamente sencillo, aunque con situaciones burocráticas y técnicas que lo entorpecen. Básicamente se debe entrar a una dirección electrónica en la que tienen que ingresar la información y documentos que les requiera el PJCF, tales como giro, domicilio, el programa de capacitación que proponen, evidencia fotográfica del establecimiento, etc. Sin embargo, con todas las cooperativas

entrevistadas se presentó alguna situación que le restó agilidad al proceso, por lo que, en algunos casos, no pudieron incorporarse como centros de trabajo inmediatamente, sino que debieron intentar en varias ocasiones y años el darse de alta.

Este fue el caso de la SOCAP2, quien indicó que intentaron registrarse en el Programa por 3 años consecutivos y fue hasta el último intento cuando pudieron lograrlo. Los dos primeros intentos fueron fallidos debido a documentación que les faltó o a que la plataforma no estaba habilitada.

La COOP1 considera que no hicieron bien el registro en la plataforma, pero no pueden verificarlo debido a la falta de un enlace o persona del PJCF que dé seguimiento a estas cuestiones, sin embargo, refieren que el registro de los aprendices fue ágil y de fácil seguimiento.

La SOCAP1 también supone que existió un error al momento en que hicieron su registro ya que, aunque se ubican en Guanajuato, recibían constantemente solicitudes de jóvenes radicados en otros estados del país y con un nivel académico distinto del que expresamente solicitaban, por lo que debieron rechazar todas esas solicitudes, ya que no era viable recibir a dichos jóvenes. Aparentemente, se trató de un error en la plataforma ya que, supuestamente, se cuenta con herramientas de geolocalización que permiten enlazar a los jóvenes sólo con los centros de trabajo que se encuentran relativamente cerca de su lugar de residencia.

Esto ha representado un problema para la SOCAP1 porque debieron rechazar la gran mayoría de las solicitudes que recibieron. Posiblemente eso esté influyendo al hecho de que en un periodo de 7 u 8 meses, no han recibido ninguna solicitud nueva.

La COOP2 señaló que realizaron su registro como centro de trabajo en mayo de 2019, pero fue hasta varios meses después cuando recibieron un mensaje electrónico donde se les informaba que sí habían sido aceptados como centro, nuevamente pasaron otros meses para que pudieran ser habilitados en la plataforma, por lo que hasta 2020 fue cuando pudieron recibir aprendices, es decir, casi un año después de su inscripción al programa.

A partir de las entrevistas con las cooperativas se constató que existe nula comunicación, directa y personal, entre las cooperativas y funcionarios públicos del PJCF o de la STPS. Esta falta de seguimiento a la plataforma digital fue una problemática identificada por todas las cooperativas entrevistadas, esto porque no hay un equipo a nivel estatal que dé seguimiento de la plataforma a fin de corregir inconsistencias, dar seguimiento puntual, resolver dudas de forma expedita, etc. Toda la gestión es impersonal y no hay cabida para la interacción con personal del PJCF. La poca interacción que hay entre ambas instancias es a través de verificaciones que, en ocasiones, realiza el personal del PJCF para constatar que la cooperativa esté operando y que los aprendices estén acudiendo a trabajar.

Cabe señalar que los verificadores del PJCF que realizaron esas visitas de verificación no tenían información sobre los programas de capacitación que fueron formulados por parte de las cooperativas, tampoco conocían sobre lo que se esperaba con la participación de los aprendices, únicamente estuvieron enfocados en constatar la existencia de la cooperativa y realizar el papeleo correspondiente.

Esa falta de comunicación directa ha sido una dificultad para la SOCAP1 ya que, como se mencionó anteriormente, por alguna situación irregular en el funcionamiento de la Plataforma Digital, recibieron solicitudes de postulantes de otros estados del país, por lo que resultó completamente inviable aceptarlos

como aprendices. Al no haber una persona o área que dé seguimiento a este tipo de anomalías técnicas, no hay posibilidad de corregir esa situación.

Por parte de la delegación estatal de la STPS tampoco hay un seguimiento personal al PJCF, sino que están enfocados en atender otro tipo de situaciones, sobre todo las relacionadas a los sindicatos.

En el caso de la COOP1 y COOP2, todas las solicitudes que recibieron fueron de jóvenes de la misma alcaldía en la que se ubican.

3.2.3 Esquema de capacitación de los aprendices

En todos los casos, los aprendices carecían de experiencia en las actividades realizadas por las cooperativas, por lo que los procesos de capacitación fueron indispensables para que aprendieran a realizar las diversas actividades y, sobre todo, para que entendieran la naturaleza especial de las cooperativas.

De tal forma, la capacitación que recibieron los becarios por parte de las cooperativas fue integral, por lo que abarcó cada una de las áreas que las integran, en función de su giro específico. En el caso de la SOCAP1, por ejemplo, se abordaron cuestiones sobre servicios, recursos humanos, cobranza, créditos, etc., por lo que existió gran apertura para que los aprendices conocieran y aprendieran de todas las áreas operativas.

En el caso de la COOP1, también se capacitó a los aprendices en todo el proceso de preparación del área de trabajo, selección y compra de insumos, visitas a los proveedores, mantenimiento a los equipos o mobiliario, la preparación de la comida, la ubicación de clientes, proceso de ventas, etc. Todo ello con el fin de que en un futuro los aprendices puedan emprender por ellos mismos esa actividad y generen una fuente de ingresos.

La COOP1 también se encargó de explicar a los aprendices que una cooperativa no es una empresa como las que usualmente operan (empresas de capital), en las que es frecuente la explotación de los trabajadores y los salarios bajos. Se les explicó que en la cooperativa se contaba con un fondo de ahorro, reparto de utilidades o excedentes que se entregaba a manera de aguinaldo a fin de año.

La SOCAP1 refiere que los aprendices que se incorporaron como socios entendieron la naturaleza cooperativa de la institución a través de las actividades cotidianas, en las que básicamente se va formando y educando a los socios en materia financiera, al explicarles claramente los esquemas de cálculo y pago de los préstamos para evitar endeudamientos.

La SOCAP2 dedicó cerca de 3 días, al inicio de la capacitación de los aprendices, para explicarles el funcionamiento de la cooperativa, su misión y visión, la oferta de productos y servicios financieros que tienen disponible, etc., por lo que, de igual forma, se abarcó su naturaleza cooperativista.

En este caso, la SOCAP2 refiere que, por desconocimiento, sólo elaboraron un plan de capacitación enfocado a cuestiones administrativas, lo que implicó que todos los aprendices debieron desempeñarse específicamente en esa área. Esto, a su vez, los limitó a participar en otras tareas como en promoción en eventos fuera de la cooperativa. Aunque la SOCAP2 desconoce si es posible poner a consideración del PJCF otros planes de capacitación en los que se involucre otras áreas, lo intentarán.

La COOP2 elaboró 2 programas de capacitación, uno enfocado a cuestiones administrativas y otro para el desarrollo de manuales y materiales para la capacitación hacia las cooperativas integrantes.

Los horarios de trabajo de los aprendices fueron más cortos, respecto del resto de trabajadores o socios de las cooperativas, ya que debían asistir cerca de 5

horas de lunes a viernes, en cumplimiento de lo dispuesto en las ROP. Existió flexibilidad en la fijación de los horarios por parte de las cooperativas y, cuando en algunas ocasiones se les pidió a los aprendices permanecer más tiempo del horario regular, ese tiempo extra se les pagó directamente por parte de las cooperativas.

3.2.4 Desempeño de los aprendices y su impacto en la cooperativa

El interés por parte de las cooperativas en inscribirse como centros de trabajo se debió a motivos diversos. La COOP1 refirió que necesitaban personas que trabajaran con ellos, por lo que se interesaron en participar en el PJCF, ya que era una gran oportunidad para contar con gente que trabajara, pero que a la vez aprendiera. El número máximo de aprendices que les fue permitido fue de 5 y, esas mismas vacantes, fueron ocupadas.

La SOCAP2 indicó que, anteriormente, habían colaborado mucho con universidades tecnológicas y hubo buenas experiencias, ya que los estudiantes solían tener buenas ideas y trabajaban con dedicación, por lo que el PJCF fue una gran oportunidad para contar con ese tipo de personas jóvenes.

En relación con los beneficios que trae consigo el PJCF, las cooperativas coinciden, sin duda, en que el más importante es el ahorro que les representa la beca que reciben los aprendices, ya que es prácticamente un sueldo, además de las prestaciones que pueden ahorrarse por el periodo de un año. Esta situación fue especialmente importante durante la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, que afectó a muchos sectores productivos.

Entre las cooperativas entrevistadas se observó que no todos los aprendices concluyeron el periodo de capacitación de 12 meses.

Esta situación se originó por diversos motivos, entre los que destacan los siguientes:

- Los aprendices desconocían el esquema de operación del PJCF, por lo que pensaban que la beca les sería otorgada inmediatamente después de que iniciaron la capacitación, de tal forma que muchos de ellos dejaron de acudir a la cooperativa a las pocas semanas de haber iniciado, debido a falta de recursos para solventar los gastos de pasajes, alimentos, etc. y a la incertidumbre sobre la fecha en que les sería entregada la beca.
- La fecha en que era depositada la beca a las cuentas de los becarios directamente por el PJCF llegó a presentar retrasos, por lo que los aprendices se desanimaban al no contar con el recurso económico de forma puntual y se daban de baja del PJCF.
- Algunos becarios no prestaron interés en las actividades que les fueron asignadas, eran impuntuales, no mostraban interés y faltaban mucho, por lo que las cooperativas los dieron de baja.
- Desinformación sobre el mecanismo de dispersión de las becas ya que algunos aprendices pensaban que las cooperativas eran las que debían entregarles el apoyo económico, por lo que cuando hubo demoras por parte del PJCF en el depósito de los apoyos económicos, perdieron interés en seguir participando.
- Algunos becarios consiguieron un empleo durante el tiempo de su participación en el PJCF, por lo que optaron por darse de baja para dedicarse de lleno al trabajo recién encontrado.
- Puesto que en las ROP se indica que los becarios recibirán capacitación por parte de sus centros de trabajo, algunos aprendices entendieron que

su única responsabilidad era recibir capacitación, por lo que cuando la cooperativa les solicitó que realizaran tareas y actividades en el marco de sus programas de trabajo, se inconformaron y decidieron darse de baja.

- Otra situación interesante que se observó fue que una aprendiz optó por darse de baja del PJCF antes de concluir con el periodo de 12 meses, debido a que ya había sido invitada por la cooperativa para volverse socia, por lo que los beneficios que recibiría como socia serían mayores a los de una aprendiz. De tal forma, es posible que los casos exitosos de aprendices invitados a incorporarse a sus centros de trabajo no necesariamente abarquen los 12 meses de capacitación.

En el mismo sentido, fueron pocos los aprendices a los que se les invitó a volverse socios de las cooperativas. Para esta selección, las cooperativas evaluaron las capacidades y empeño, por lo que aquellos que demostraron haber aprendido las actividades, ser responsables, tener iniciativa, mostraron ganas de aprender, etc. fueron invitados a incorporarse como socios.

En el caso de la SOCAP1, la aprendiz que se volvió socia ya funge como responsable de una de las sucursales. La SOCAP refiere que el trabajo de esta aprendiz fue importante para el desarrollo de la cooperativa, también señalaron que el PJCF puede contribuir a la formación de nuevos cooperativistas o cooperativas, sin embargo, reconocen que solo ha sido un caso exitoso.

En el caso de la COOP1, uno de los aprendices optó por tratar de emprender su propio negocio, una cafetería, por lo que, aunque no se trate de una cooperativa, sin duda se traducirá en beneficios, tales como generación de empleos directos e indirectos y de fuentes de ingreso.

Siguiendo con la COOP1, los dos aprendices que se volvieron socios se han propuesto para atender uno de los puntos de venta de la cooperativa, es decir,

fungir como los responsables de ese punto, además de que desean reanudar sus estudios, por lo que contemplan solventar sus gastos académicos con lo que perciban de su trabajo en la cooperativa.

Una aprendiz de la COOP2 se incorporó como socia una cooperativa distinta a aquella en la que colaboró con el PJCF y fue evidente que a raíz de su participación como becaria desarrolló un gran interés por desenvolverse en el sector cooperativo.

Las cooperativas refieren que sería sumamente benéfico poder contar con más becarios capacitándose y todas, a excepción de la COOP2, desean seguir participando en el PJCF.

En el caso de la COOP2 se optó por ya no publicar más vacantes debido a que la capacitación requiere mucha atención, tiempo y seguimiento hacia los aprendices, lo que hace que las cargas de trabajo de los tutores se incrementen. Además, tienen otros esquemas más sencillos que les permiten incorporar a jóvenes, sobre todo estudiantes, a las labores, por ejemplo, servicio social de estudiantes de licenciatura o de posgrado. Si se considera que un aprendiz puede darse de baja o solicitar su cambio a otro centro de trabajo con facilidad, es comprensible que las cooperativas y, en general, los centros de trabajo reconsideren invertir tiempo, recursos y esfuerzos en becarios que probablemente no están comprometidos plenamente con la cooperativa.

3.2.5 Apreciación general de las cooperativas

En términos generales, por parte de las cooperativas existe una opinión favorable sobre la utilidad del PJFC, específicamente por el ahorro que representó al facilitar la beca a los aprendices. Por ejemplo, la SOCAP1 valora el hecho que el programa pueda generar *expertise* en algún oficio, la COOP1 refiere que el programa sí es de utilidad y que el gobierno brinda muchos beneficios (el

gobierno de la CDMX, a través de la STyFE), pero hay que saber buscar esos apoyos.

Sin embargo, también han identificado varias áreas que se requieren mejorar. Se menciona, por ejemplo, que pese a ser un buen programa, carece del personal indicado para que le dé seguimiento, de tal forma que el programa sí funciona porque han tenido casos exitosos, pero lo que no está funcionando es la gente que está detrás de éste. En tal sentido, se refiere que mientras el Gobierno no invierta para el seguimiento puntual del PJCF, éste solo va a quedar en casos aislados de éxito.

Esta postura obedece a la falta de comunicación efectiva entre los centros de trabajo y el PJCF, por lo que se menciona que el programa es bueno, aunque están dejando de lado la comunicación con las empresas.

Para la COOP1, el tener a los jóvenes es una gran responsabilidad puesto que les deben dedicar tiempo como parte de su capacitación, por lo que la cooperativa se convierte en una escuela para los jóvenes, pero la STPS no considera eso, de ahí que la cooperativa no recibe un incentivo por parte del Programa, ni siquiera un documento en el que se les reconozca su labor como capacitadores o participantes del PJCF. Además, el esquema de trabajo con los aprendices es distinto ya que su horario de trabajo es más corto que el del resto de los socios o trabajadores.

De acuerdo con la SOCAP2, sería recomendable que los centros de trabajo tuvieran reuniones virtuales periódicas (cada 2 o 3 meses) con el PJCF o la STPS a fin de revisar, de forma más puntual, el avance en el cumplimiento de los objetivos, los avances y logros generales, esto permitiría mejorar los resultados, ya que las evaluaciones que actualmente elabora la SOCAP son muy generales, puesto que así lo requiere el PJCF.

Otra sugerencia es que se establezcan mecanismos de cooperación entre el PJCF y las cooperativas que han recibido aprendices para que sean éstas las que dispersen los recursos hacia sus propios becarios, lo que daría más certeza de contar puntualmente con la beca en el periodo indicado. Además, las cooperativas podrían hacer un informe más completo sobre el avance en las actividades realizadas por los becarios, es decir, le darían mayor profundidad a la información recabada en los informes periódicos de los aprendices.

Otra de las sugerencias vertidas es que se diera una especie de continuación del PJCF para que los aprendices que se incorporaran a las cooperativas siguieran recibiendo las prestaciones (seguro social y otras adicionales como INFONAVIT) con cargo al Programa, pero percibiendo el sueldo desembolsado por parte de la cooperativa. Esto representaría una ayuda sumamente valiosa para las cooperativas.

Por último, otra recomendación fue que se detalle, de forma más puntual y clara, cuáles son las responsabilidades de los aprendices, para evitar malentendidos acerca de qué es lo que pueden y deben realizar en los centros de trabajo correspondientes.

En resumen, el eje central del PJCF son las personas jóvenes que no estudian ni tienen trabajo y que, por lo tanto, son empleadas de forma temporal en algún centro de trabajo, de una gran diversidad de giros, con o sin constitución legal, únicamente que demuestren su operación. En este enorme grupo de organizaciones se auto incluyeron las cooperativas, aunque en las ROP del Programa no se menciona en ningún apartado a estos OSSE.

De inicio, el hecho de que el Programa no cuente con información sobre el número de cooperativas que participan y a cuántos aprendices han recibido, no permite hacer una estimación del impacto directo que este programa ha tenido en el sector cooperativo. Lo que no es congruente con los grandes objetivos que

se plantearon en el PFES 2021-2024 y que buscan contabilizar precisamente la participación de los OSSE en las cuentas nacionales. Además, resulta aún más ilógico que no se cuente con esa información considerando que existe una plataforma digital a través de la cual se realizan todas las vinculaciones de los aprendices con los centros de trabajo, por lo que sería relativamente fácil identificar a cuáles de los centros de trabajo que se han descrito como sociedades cooperativas se les ha vinculado algún aprendiz.

A partir de las entrevistas aplicadas a cooperativas que han recibido aprendices del PJCF, se señaló que el mayor beneficio para estas ha sido el ahorro que les representa el pago mensual que hace directamente el Programa hacia los aprendices, aunado al seguro médico que les provee durante el periodo de su estancia. Fuera de eso, el impacto del PJCF hacia las cooperativas ha sido nulo.

Sobre la formación de aprendices como cooperativistas, no hay un comportamiento definido, ya que depende de los propios jóvenes y de su interés y dedicación a las actividades, lo que es cierto es que las cooperativas han tenido la plena disposición de incorporar a los aprendices de mejor desempeño como socios cooperativistas y podrían tenerlo aún más en el futuro si sus propuestas y recomendaciones de mejora del Programa fueran tomadas en cuenta.

CAPÍTULO IV. PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

Puesto que en el PSFES 2021-2024 se considera que el Programa Sembrando Vida (PSV) puede impulsar acciones de ahorro, producción y consumo, desde el enfoque de ESyS y dado que en algún tiempo sus Reglas de Operación consideraron la formación de cooperativas de consumo, en los siguientes subapartados se ahondará en la vinculación de este programa con la ESyS.

4.1 Mecanismo de operación del PSV

En las Reglas de Operación 2021 y 2022 del Programa Sembrando Vida (PSV) se señala que la administración federal de AMLO tiene como una de sus prioridades contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sujetos agrarios (hombres y mujeres) que habitan en los ejidos y comunidades agrarias que registran mayor pobreza, con el fin de impulsar el fortalecimiento de la participación social, la inclusión productiva y el desarrollo comunitario, para lo cual se buscará el establecimiento de Sistemas de Producción Agroforestales (SAF).

En ese sentido, el Programa Sembrando Vida fue creado a partir de la administración federal a cargo de AMLO y es uno de los programas emblemáticos y mejor dotados en cuanto a presupuesto y cobertura, además de estar considerado de gran relevancia para el cumplimiento de los objetivos que se ha planteado la actual administración federal.

El PSV pretende atender a la población rural que se encuentra en las regiones de más alta biodiversidad del país, que suelen ser las de mayor marginación y pobreza, priorizando a las personas jóvenes (de entre 18 y 29 años), a las mujeres y a las personas originarias de pueblos indígenas o afromexicanos.

A grandes rasgos, la estrategia del PSV es dotar de apoyos económicos, en especie y de acompañamiento, a sujetos agrarios mayores de 18 años, ya sean hombres o mujeres (ejidatarios, comuneros, posesionarios, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y/o campesinos), que cuenten con una extensión de 2.5 hectáreas de tierra con alto potencial ambiental, forestal y de producción de alimentos, para establecer SAF en los que se combine la producción de cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF). Aunado a la parte productiva, también se busca promover la organización social para fortalecer el tejido social de las comunidades.

De esa forma, se pretende contribuir a generar autoempleos para mejorar ingresos a través de proyectos productivos, contribuir a cubrir las necesidades alimenticias básicas, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar la calidad de vida de las localidades donde opere el Programa y recuperar la cobertura forestal de 1,119,227 hectáreas²⁸ en el país. A mediano plazo, se busca generar procesos de valor agregado y comercialización.

Los enfoques que sustentan al PSV son: agroecología, economía solidaria, cooperación, finanzas sociales, sustentabilidad, inclusión social e igualdad de género, organización comunitaria, entre otras.²⁹ Con enfoques se refiere a las cuestiones que podrían ser tratadas como parte del acompañamiento brindado por los técnicos del PSV, es decir, temas relevantes de capacitación o seguimiento.

Para 2019, su cobertura comprendió 19 estados, en 2020, 2021 y 2022 se añadió una entidad, mientras que para 2023 se consideró en total a 23 estados, a saber:

²⁸ En las ROP del PSV para el ejercicio 2021 se señalaba como meta 1,075,000 ha.

²⁹ En 2021 también se consideraron como enfoques la producción orgánica, bioculturalidad, adaptación al cambio climático y soberanía alimentaria, pero ya no fueron considerados explícitamente en 2022.

1. Campeche, 2. Chiapas, 3. Chihuahua, 4. Colima, 5. Durango, 6. Guerrero, 7. Hidalgo, 8. Jalisco, 9. Michoacán, 10. Morelos, 11. Nayarit, 12. Oaxaca, 13. Puebla, 14. Quintana Roo, 15. San Luis Potosí, 16. Sinaloa, 17. Sonora, 18. Tabasco, 19. Tamaulipas, 20. Tlaxcala, 21. Veracruz, 22. Yucatán y 23. Zacatecas.

De entre la población objetivo, el PSV da prioridad a personas jóvenes en edad productiva (18 a 29 años), a mujeres campesinas, integrantes de pueblos originarios y afromexicanos y en 2021 también se priorizó a los sujetos agrarios que no fueran beneficiarios de otro programa federal similar al PSV.

El tipo de apoyos que considera el PSV son tres:

- a) Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los beneficiarios, los cuales se depositan directamente y de forma mensual a sus cuentas bancarias.
- b) Apoyos en especie para la producción agroforestal.
- c) Adicionalmente, podrán contar con acompañamiento social y técnico mediante un proceso de capacitación y formación permanente.

De 2022 a 2023 los apoyos económicos se incrementaron de \$5,000.00 a \$6,000.00 pesos, los que se entregan a cada beneficiario individual de manera mensual cuando se haya cumplido con el programa de trabajo para ese período. Para 2022, del apoyo de \$5,000 pesos, \$4,500.00 se entregaron directamente a las personas beneficiarias a través de transferencias bancarias a las tarjetas de débito de los beneficiarios. El recurso recibido fue de libre uso, es decir, cada beneficiario pudo destinar ese monto a lo que considerara más conveniente para su familia, sus necesidades y su parcela.

Desde la creación del PSV y hasta 2022, del monto mensual de apoyo, fue una obligación del beneficiario destinar al menos el 10% (equivalentes a \$500.00

pesos) para el ahorro, cantidad que fue descontada automáticamente por el PSV y se mantuvo en resguardo, en teoría, en una cuenta bancaria a la que, cabe señalar, no tuvieron acceso los beneficiarios ni supieron en cuál institución bancaria se encontraba.

En esta cuestión se han observado cambios desde la creación del PSV. En los Lineamientos de Operación para el año 2019 se especificaba que de los \$500.00 pesos ahorrados, hasta \$450.00 podían destinarse a una cuenta de ahorro en alguna institución financiera con sucursales en localidades rurales y su objetivo era fortalecer el patrimonio familiar. Dicho monto no podía ser retirado por los beneficiarios durante los primeros 3 años de operación del Programa y podía ser depositado en cuentas del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)³⁰, ahora Banco del Bienestar, o bien, en cuentas de las cajas o sociedades pertenecientes a la red de distribución asociadas, sin que se especificara cuáles eran. En teoría, con este ahorro, los beneficiarios podrían ser sujetos de crédito (DOF, 2019a).

Al cumplirse los 3 años, las instituciones financieras donde se hubiese depositado el ahorro de los beneficiarios debían ofrecerles créditos de capital de riesgo en condiciones homogéneas a nivel nacional, para lo que se tenía contemplando que dichos créditos serían garantizados, en parte, por el Fondo de Bienestar del que se hablará a continuación. De igual forma, una vez transcurridos los 3 años, los beneficiarios podrían solicitar crédito al consumo hasta por el equivalente a 12 meses de su ahorro.

Durante 2019, de los \$500.00 pesos ahorrados, mínimo \$50.00 pesos podían ser destinados para la creación del Fondo de Bienestar, el cual estaba planeado para operar bajo la modalidad de fideicomiso privado alojado en el entonces BANSEFI y con el que se buscaba apoyar a los productores a consolidar sus medios de

³⁰ El BANSEFI desapareció como tal y, en julio de 2019, se anunció que sería reemplazado por el Banco del Bienestar.

producción y de vida familiar a mediano y largo plazo. El Fondo de Bienestar podría adquirir otra modalidad en función del avance en la estrategia financiera del PSV (DOF, 2019a).

En las Reglas de Operación 2020 y 2021 se realizó un ajuste en la distribución de los \$500.00 pesos ahorrados, para esos años se contempló que \$250.00 se debían ingresar (directamente por el PSV) como ahorro a alguna institución financiera, serían destinados a fortalecer el patrimonio familiar y estarían disponibles 3 años después del primer depósito, tal como había ocurrido en el ejercicio anterior. Los \$250.00 restantes se debían destinar a la creación del Fondo de Bienestar (DOF, 2020b y DOF, 2020c).

En este caso, en las ROP 2020 se especificó que el Fondo sería un ente independiente del PSV, que contaría con un contrato y reglas de operación propias y podría conformar un sistema de fondos que permitiera recibir inversiones de otras instituciones nacionales o extranjeras que brindaran a las personas apoyadas beneficios adicionales relacionados con el Programa. Asimismo, con los rendimientos del Fondo se podrían cubrir los gastos de administración y financiar otros beneficios (DOF, 2020b).

En las ROP 2021 se estableció que el Fondo de Bienestar se podría administrar a través de un fideicomiso privado o de otro instrumento adecuado y que, a través de este fondo, se pretendía apoyar a los productores, mediante capital de riesgo, a fin de consolidar sus procesos productivos a mediano y largo plazo. De este modo, se buscó fomentar la cultura de ahorro para incrementar el patrimonio familiar a través de la creación del Fondo de Bienestar que facilitara la inclusión productiva, financiera y social de los beneficiarios, tanto a corto como a mediano y largo plazo (DOF, 2020c).

A pesar de la importancia que debía tener la constitución de ese Fondo, a lo largo de los ejercicios 2019, 2020 y 2021, no se brindó mayor detalle al respecto, por lo que primó la ambigüedad, opacidad e imprecisión en ese sentido.

Otro aspecto en el que se observaron algunos cambios fue en la mención de las sociedades cooperativas. En las ROP 2019 no se abordó en modo alguno la vinculación del PSV con el cooperativismo. En las ROP 2020 únicamente se mencionó que el Programa podría absorber los costos asociados a la constitución de cooperativas u otros tipos de figuras jurídicas asociativas integradas por los beneficiarios (DOF, 2020b).

En cambio, las ROP 2021 señalaban que, para una mejor administración del ahorro mensual, se constituiría una cooperativa de consumo por territorio³¹ que integrara a la totalidad de los beneficiarios (DOF, 2020c). Al igual que en el ejercicio 2020, las ROP señalaban que el PSV podría cubrir los costos asociados a la constitución de dichas cooperativas u otros tipos de figuras jurídicas asociativas integradas por los beneficiarios.

Hasta este punto se observa una vinculación directa del PSV con el cooperativismo, en el sentido de que se señalaba la conformación de cooperativas de consumo por parte de sus beneficiarios, aunque no quedaba claro quiénes podían integrarlas (si una sola Comunidad de Aprendizaje Campesino, llamadas CAC, varias de ellas, personas de la comunidad, etc.) y tampoco quedaba claro si era una invitación a conformar dichas cooperativas o se trataba de un mandato. En este último caso, sería cuestionable lograr así la creación de cooperativas, ya que un elemento imprescindible en el proceso de organización colectiva es la autogestión y la independencia de actores externos que pudieran influir en las decisiones y formas de actuar de las cooperativas.

³¹ No se especifica qué es lo que el PSV entiende por territorio, por lo que las cooperativas de las que se hace mención podrían constituirse por cada Comunidad de Aprendizaje Campesino (CAC) o bien agrupar a los beneficiarios de dos o más CAC cuando la distancia geográfica lo permitiese.

Cabe señalar que el beneficiario “colectivo” del PSV lo conforman las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), las cuales están integradas aproximadamente por 25 beneficiarios individuales, con los que se busca facilitar la generación de conocimiento a través del intercambio de experiencias y la formación.

Pese al avance relativo en materia de cooperativismo, para el ejercicio 2022 y 2023 se eliminó lo referente a la conformación de cooperativas de consumo y a la creación del Fondo de Bienestar. Aunque se conserva lo referente a que el PSV puede absorber los costos relativos a la constitución de cooperativas u otros tipos de figuras asociativas que conformen los beneficiarios (DOF, 2021 y DOF, 2022a).

En las ROP del ejercicio 2022 únicamente se mencionó que de los \$5,000.00 que conformaban el apoyo mensual en dicho año, \$500.00 pesos se debían destinar como ahorro del beneficiario en una institución financiera, se señaló igualmente que era obligación de los beneficiarios ahorrar un mínimo del 10% del apoyo económico percibido, por lo que ese porcentaje les sería descontado automáticamente del apoyo mensual y se destinaría como ahorro del beneficiario (DOF, 2021). A ese respecto, la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural es la responsable de definir los mecanismos para instrumentar el ahorro mensual de los beneficiarios y también para dispersar el recurso económico del apoyo, de tal forma que llegue directamente a las personas beneficiadas.

En las ROP 2022 se especifica que los beneficiarios que ingresaron al PSV en 2019 y 2020 deben recibir el ahorro acumulado una vez transcurridos 3 años desde su incorporación al programa. Después de ese periodo, se les depositará el monto total del apoyo mensual, correspondiente a \$5,000.00 pesos (para el año 2022), es decir, ya no se retendría el 10% para ahorro, pero este puede seguir siendo voluntario. Para los beneficiarios que ingresaron al PSV en 2021 y

2022, el ahorro obligatorio se debía mantener hasta junio de 2023, en esa fecha les debía ser entregado el ahorro acumulado hasta ese mes, pero podían seguir ahorrando si así lo deseaban (DOF, 2021). En todo caso, los beneficiarios podrán destinar el monto ahorrado en la manera en que prefieran.

Por lo tanto, de 2021 a 2022 se eliminó de las ROP los señalamientos a la conformación de cooperativas de consumo y a la formación del Fondo de Bienestar, por lo que el uso y destino del ahorro individual podrá ser decidido por cada persona en función de sus preferencias y necesidades al momento de recibir el monto acumulado, el cual asciende a un total de 18 mil pesos para aquellos beneficiarios que iniciaron su participación en el PSV en 2019 y 2020. Dicho ahorro debió entregárseles en 2022 y 2023, respectivamente. Cabe señalar que, si una CAC está conformada por aproximadamente 25 personas beneficiarias, el monto total del ahorro de todos sería de 450 mil pesos, sin embargo, debido a la modificación en las ROP 2022 ya no existe ninguna obligación o incentivo de destinar el ahorro individual para alguna obra o proyecto grupal.

A fin de tener un estimado del monto de ahorro devuelto a los beneficiarios que iniciaron su participación en el PSV entre 2019 y 2022 se consultó el padrón de beneficiarios de los programas federales. Puesto que se trata de un apoyo que se entrega cada mes, condicionado a que se cumpla con el programa de trabajo, el número de beneficiarios varía mes con mes, por lo tanto, se calculó el promedio de beneficiarios que fueron apoyados por año.

Para 2019, el promedio de beneficiarios se calculó tomando como referencia los datos de junio a diciembre, mientras que para 2020, 2021 y 2022 se tomaron en cuenta todos los datos disponibles (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Número de beneficiarios del PSV por mes, 2019-2022

Mes / año	Número de beneficiarios por mes y año			
	2019	2020	2021	2022
Enero				446,607
Febrero	54,103	223,072	392,906	438,127
Marzo		222,009	426,068	441,669
Abril	149,698	221,309		442,690
Mayo	46,952	318,968		445,624
Junio	224,108	384,256	419,745	447,154
Julio	212,255	397,769	399,021	449,054
Agosto	211,417	419,711	416,323	446,449
Septiembre	213,212	402,282	434,805	449,452
Octubre	219,376	401,471	443,758	449,206
Noviembre	223,147	418,232	446,638	449,375
Diciembre	226,037	415,692	449,939	449,659
Promedio de beneficiarios	218,507	347,706	425,467	446,256
Beneficiarios nuevos		129,199	77,761	20,789
Periodo del ahorro obligatorio	3 años	3 años	2 años	1 año
Monto del ahorro acumulado por beneficiario (pesos)	\$18,000.00	\$18,000.00	\$12,000.00	\$6,000.00
Monto total aproximado del ahorro devuelto (mdp)	\$ 3,933.13	\$ 2,325.58	\$ 933.13	\$ 124.73

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Padrón Único de Beneficiarios del PSV.

Considerando 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, a ese conjunto de beneficiarios, fue de aproximadamente 3,933 mdp. Cabe señalar que la cifra puede variar debido a los beneficiarios que ya no continuaron participando en el PSV, en cuyo caso les debieron devolver el ahorro acumulado hasta el momento en que dejaron de formar parte del Programa.

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.

Pese a todo el esquema seguido en los años anteriores, en las ROP 2023 se eliminó por completo lo relativo al ahorro obligatorio, únicamente se estipula la entrega del monto total del apoyo mensual que, para ese año, ascendió a \$6,000.00 pesos (DOF, 2022a). Por lo que, en la última etapa de la administración federal de AMLO se dio por terminado, en la práctica, el estímulo (obligatorio) al ahorro individual, quizá por la gestión plagada de opacidad en la administración del recurso retenido y que ha sido objeto de observaciones que se detallarán en los siguientes párrafos, tal vez por la incertidumbre de los resultados de las próximas elecciones federales y de la continuidad del PSV, en caso de que el actual partido político no resulte ganador en los comicios de 2024.

En teoría, los beneficiarios están al tanto del monto ahorrado, ya que el técnico social que los asiste debe informarles mensualmente a cuánto asciende ese concepto o bien ellos mismos deben llevar ese registro. Además, la comisión de cada CAC que da seguimiento al ahorro podría servir también como mecanismo de control y seguimiento en este rubro, aunque en la práctica no siempre se conforma esa comisión o ésta no opera regularmente.

Al respecto, el CONEVAL (2020a) en su Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020 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.

En esa evaluación también se señala que durante las entrevistas con funcionarios del PSV en la sede central de la Secretaría de Bienestar éstos mencionaron que los recursos provenientes del ahorro de los beneficiarios se encontraban, de inicio, en BANSEFI y después se habían transferido a InterCam, pero no había claridad si el fideicomiso de capital se contrataría con esta misma institución. El CONEVAL no recibió documentación en la que se determinara cómo se llegó a esa resolución, cuáles fueron los factores que se consideraron y quiénes participaron en el proceso de decisión (CONEVAL, 2020a). Por lo tanto, se hizo evidente el desconocimiento u opacidad en el manejo del recurso que se les retuvo obligatoriamente a los beneficiarios.

Por otro lado, los apoyos en especie que ofrece el PSV pueden ser semillas, plantas, herramientas y/o insumos para la unidad de producción de cada beneficiario y también materiales, insumos, equipos y herramientas para la instalación y operación de viveros comunitarios o biofábricas, cuando sea el caso.

Además, se pueden establecer viveros operados y administrados directamente por el PSV o a través de un tercero con el fin de asegurar la producción de la planta que se requiera y, de igual forma, se podrán establecer Centros de Formación en sistemas agrícolas y agroforestales que favorezcan el intercambio de conocimientos y experiencias.

El tercer tipo de apoyo consiste en acompañamiento social y técnico. En el primer caso, se busca facilitar el desarrollo comunitario, mientras que en el segundo se busca el fortalecimiento de los beneficiarios y la implementación de los sistemas agroforestales. El acompañamiento es realizado por técnicos sociales o productivos, según corresponda. El mecanismo que se sigue es el diálogo de saberes basado en el intercambio de conocimientos y experiencias, además de favorecer el diálogo intergeneracional (DOF, 2022a).

En la cuestión social, los técnicos asignados se encargan de coordinar e implementar diversas acciones encaminadas a fortalecer el tejido social y la solución de los problemas comunitarios observados en las CAC. Por su parte, los técnicos productivos brindan asesoría técnico-productiva para implementar los sistemas MIAF y SAF, a través del diálogo con los beneficiarios.

Además de los técnicos y el personal operativo del PSV (coordinadores regionales y territoriales, facilitadores comunitarios, especialistas productivos y sociales), para 2023 se contempló la participación de hasta 54,684 becarios del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro como apoyo del personal operativo (hasta 12 becarios por CAC).

En conjunto, a través del acompañamiento social y técnico se busca analizar las condiciones productivas de los territorios donde opera el PSV para diseñar conjuntamente (entre el técnico productivo y el beneficiario) sistemas agroforestales acordes a la vocación productiva de la región; promover y fortalecer la organización comunitaria, las finanzas sociales y la cultura del ahorro para regenerar el tejido social; impulsar la cooperación que contribuya a lograr la seguridad alimentaria, generar riqueza, diversificar ingresos y restaurar el medio ambiente. Todo ello, promoviendo la sustentabilidad y rescatando los valores éticos y morales de la población rural, sin alterar los usos y costumbres locales (DOF, 2022a).

Cada CAC debe llevar a cabo como mínimo dos reuniones mensuales a las que asistirán un técnico social, un técnico productivo y los jóvenes becarios, además de los integrantes de las CAC y el comité directivo.

El PSV sugiere la conformación de diversas comisiones, una de ellas es la Comisión de Ahorro, la cual se debería encargar de dar seguimiento al proceso educativo del ahorro, así como de llevar el control del ahorro voluntario por parte de los beneficiarios. Otra comisión sugerida es la de Educación, la cual se

encargaría de dar seguimiento a los procesos de formación y organización, conforme al programa de trabajo. Ambas comisiones podrían ser un buen instrumento para fortalecer entre los beneficiarios el enfoque de ESyS que el PSV busca abordar, para lo que la capacitación brindada por los técnicos sociales tendría que ser sólida, para poder facilitar los procesos de organización colectiva, toma de decisiones y ejercicio de la autogestión que son indispensables.

El PSV tiene contemplado establecer relaciones colaborativas con otras Secretarías, con el Banco del Bienestar y con otros actores que resulten importantes para la ejecución de las actividades.

Referente al enfoque de la ESyS presente en las actividades del PSV, como parte de las acciones puntuales que se llevan a cabo está el proporcionar asistencia y acompañamiento técnico a los beneficiarios precisamente en economía social y solidaria, además de temas como agroindustria, encadenamientos productivos, canales de comercialización, incubación empresarial, organizaciones asociativas productivas y otros tópicos que promuevan la inclusión productiva. De igual forma, se aspira a promover la constitución de un mecanismo de ahorro que apoye la inclusión productiva y financiera de los campesinos apoyados.

En el Anexo 6 de las ROP 2020, 2021 y 2022 y anexo 13 de las ROP 2023, que corresponde a la notificación que realiza el PSV a las personas que han sido aceptadas para ser apoyadas, se señala que: “Trabajaremos intensamente en la organización de las comunidades para lograr una cultura del ahorro y con el trabajo en sus parcelas, puedan formar cooperativas que les permitan mejorar la producción y comercialización de sus productos. Buscamos alentar una economía social y solidaria que mejore la calidad de vida de la comunidad” (DOF, 2020a: 38).

La cultura del ahorro es definida en las ROP 2022 y 2023 como la práctica del ahorro que tanto los beneficiarios como sus familias realizan en el marco del PSV,

“es la práctica personal y comunitaria de reservar recursos generados en el presente y administrarlos para afrontar necesidades personales y/o colectivas en el futuro. Es fruto de un proceso educativo y de un esfuerzo constante que se ejercita a lo largo de los años, para contar con los medios económicos necesarios para atender las necesidades cotidianas y extraordinarias” (DOF, 2021: 213).

Lo que busca el PSV al contribuir a la cultura del ahorro es que se fortalezcan las finanzas de los beneficiarios de forma tal que, de manera voluntaria, consciente y colectiva, de acuerdo con sus formas tradicionales de participación y organización, puedan invertir el ahorro en proyectos económicos que contribuyan a la transformación de la estructura productiva, con los que se logre una apropiación del territorio y de los medios de producción, generar riqueza y constituir empresas sociales que impacten en el bienestar de sus localidades.

Por su parte, en las ROP 2022 y 2023 se define al proyecto colectivo como aquel que surge cuando los diversos beneficiarios integrantes de una CAC, por voluntad propia, deciden invertir de manera colectiva en algún proyecto o proyectos que determinen (DOF, 2021), lo que implica que los beneficiarios aporten sus ahorros, procurando el beneficio de su CAC y/o de su comunidad.

Pese a las menciones que se hacen de promover la cultura del ahorro como un mecanismo para la regeneración del tejido social, no se hace mucho hincapié en el ahorro colectivo que, en teoría, sería esencial para poder trabajar en pro de mejoras en los núcleos agrarios y las comunidades en las que viven los beneficiarios del PSV.

Por lo tanto, se infiere que el trabajo de promoción de la cultura del ahorro recae en los técnicos sociales y en el trabajo de capacitación y concientización que lleven a cabo en las CAC.

Si se analiza la Matriz de Indicadores de Resultados del PSV, contenida en las ROP 2022, hay dos alusiones a la cuestión de ahorro. A nivel de componente, se considera como indicador el porcentaje de aportación de recursos al ahorro de los beneficiarios, sin embargo, de antemano se sabe que el ahorro obligatorio que les fue retenido a los beneficiarios fue del 10%, es decir, \$500.00 pesos al mes, por lo que el indicador parece no aportar información valiosa. Probablemente sería relevante si midiera el porcentaje de ahorro voluntario que los beneficiarios hayan hecho a lo largo de su participación en el PSV.

El segundo indicador que hace referencia al ahorro es el relativo al nivel de actividad (en la MIR) y se refiere al porcentaje de beneficiarios que tienen la contabilización de su ahorro individual con respecto al total de beneficiarios en activo en el PSV. En este caso, el indicador refiere que medirá el número de beneficiarios que saben cuál es el monto que tienen ahorrado. El que los beneficiarios tengan esa información es relevante porque muestra su nivel de interés en lo relacionado con el seguimiento del PSV, sin embargo, es un indicador que tampoco ahonda en lo relativo a la construcción de una cultura del ahorro, en lo individual o en lo colectivo.

Un aspecto que dificulta la interpretación de los indicadores es que no se presentan las fórmulas de cálculo, por lo que no existe certeza sobre la información precisa con la que se calcularán los indicadores ni las fuentes de donde se obtendrán tales datos.

Para ambos indicadores, los supuestos planteados no guardan congruencia con la definición de los indicadores, puesto que hacen referencia a la capacidad de las instituciones financieras en las que están resguardados los ahorros para poder dispersarlos a los beneficiarios cuando llegue la fecha para ello (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2 Extracto de la Matriz de Indicadores 2022 del PSV sobre el ahorro

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Supuestos
Componente 2	Aportaciones económicas	Porcentaje de aportación de	Mide el monto de los recursos	Las instituciones dispersoras de los

Nivel	Objetivo	Indicador	Definición	Supuestos
	para fomentar el ahorro de los beneficiarios.	recursos al ahorro de los beneficiarios.	monetarios que se destinaron al ahorro de los beneficiarios.	apoyos económicos no sufren causas de fuerza mayor que les impida dispersar en tiempo y forma a los beneficiarios.
Actividad A1.C2.	Registrar la aportación destinada al ahorro de los beneficiarios.	Porcentaje de beneficiarios que tienen la contabilización de su ahorro individual con respecto al total de beneficiarios en activo en el PSV.	Mide el porcentaje de beneficiarios que tienen el registro individualizado del monto de su ahorro en la institución financiera, respecto del total de beneficiarios activos en el PSV.	Las instituciones dispersoras de los apoyos económicos cumplen en tiempo y forma con lo pactado en el convenio con el PSV para llevar a cabo las transferencias para el ahorro a los beneficiarios.

Fuente: Elaboración propia con base en información de las Reglas de Operación 2022 del PSV.

Para 2023, la MIR publicada en las ROP considera el mismo componente 2 referido en el cuadro anterior, por lo que será interesante conocer cómo será calculado el indicador, toda vez que, a partir de ese año, ya no se contempla la retención obligatoria del ahorro. En la MIR 2023 no se incluyeron indicadores a nivel de actividad, lo que metodológicamente es incorrecto ya que la matriz debe, necesariamente, incluir indicadores a nivel de fin, propósito, componente y actividades.

A partir de 2019, se asignó una partida presupuestal al PSV, la cual ha ido incrementándose cada año. En ese ejercicio fiscal se le asignaron 15 mil mdp, al año siguiente ese monto se incrementó a poco más de 25 mil mdp y esa tendencia al alza se ha mantenido, por lo que el presupuesto para 2024 es de 38,928 mdp, de tal forma que el PSV logró incrementar su presupuesto en un 160% en el periodo indicado.

En comparación con el PJCF que acapara la gran mayoría del presupuesto para gasto programable de la STPS, el PSV concentra entre el 7% y el 15% del presupuesto de la Secretaría de Bienestar (Cuadro 4.3), el programa que

concentra la mayor proporción en ese caso es Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Cuadro 4.3 Presupuesto aprobado para subsidios del PSV (pesos)

Ejercicio fiscal	Presupuesto asignado al PSV para subsidios	Total de gasto programable de la SB	Proporción (Presupuesto PSV/SB)
2019	15,000,000,000	148,491,066,592	10%
2020	25,130,908,846	173,091,702,096	15%
2021	28,929,908,846	189,970,648,206	15%
2022	29,446,868,459	296,858,515,989	10%
2023	37,136,532,015	408,290,210,746	9%
2024	38,928,625,861	543,933,015,639	7%

Fuente: Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 20, ejercicios 2019 a 2024.

Como se mencionó anteriormente, la cobertura del PSV inició en 19 entidades y actualmente abarca 23 estados. Los de más reciente incorporación son Jalisco, Sonora y Zacatecas. El número de beneficiarios se distribuye de forma heterogénea entre las diversas entidades, pero se concentra en Chiapas (18.0%), Veracruz (14.8%) y Tabasco (12.6%), entidades en las que se ubicó casi la mitad de los beneficiarios en 2023. Le siguen en proporción Guerrero y Oaxaca (8.1% cada uno). Las entidades con la menor proporción de beneficiarios, como podría esperarse, son Jalisco, Sonora y Zacatecas, debido a su reciente incorporación al PSV (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4 Número de beneficiarios en mayo de 2022 y 2023, por estado

N o	Entidad	Beneficiarios en mayo de 2022	Beneficiarios en mayo de 2023	Proporción de beneficiarios 2023	Estimado de superficie atendida (Ha)	No. aprox de CAC
1	Campeche	20,462	19,855	4.5%	49,637.50	794
2	Chiapas	81,675	79,581	18.0%	198,952.50	3,183
3	Chihuahua	19,441	19,642	4.5%	49,105.00	786
4	Colima	4,857	4,766	1.1%	11,915.00	191
5	Durango	19,327	19,133	4.3%	47,832.50	765

N o	Entidad	Beneficiarios en mayo de 2022	Beneficiarios en mayo de 2023	Proporción de beneficiarios 2023	Estimado de superficie atendida (Ha)	No. aprox de CAC
6	Guerrero	33,297	35,760	8.1%	89,400.00	1,430
7	Hidalgo	10,805	10,594	2.4%	26,485.00	424
8	Jalisco					
9	Michoacán	11,719	11,532	2.6%	28,830.00	461
10	Morelos	5,720	5,492	1.2%	13,730.00	220
11	Nayarit	4,929	4,838	1.1%	12,095.00	194
12	Oaxaca	36,561	35,552	8.1%	88,880.00	1,422
13	Puebla	16,087	15,607	3.5%	39,017.50	624
14	Quintana Roo	9,929	9,705	2.2%	24,262.50	388
15	San Luis Potosí	18,780	18,258	4.1%	45,645.00	730
16	Sinaloa	9,668	9,297	2.1%	23,242.50	372
17	Sonora		1,550	0.4%	3,875.00	62
18	Tabasco	56,364	55,371	12.6%	138,427.50	2,215
19	Tamaulipas	4,600	4,512	1.0%	11,280.00	180
20	Tlaxcala	4,931	4,799	1.1%	11,997.50	192
21	Veracruz	66,197	65,155	14.8%	162,887.50	2,606
22	Yucatán	10,257	9,973	2.3%	24,932.50	399
23	Zacatecas	18	18	0.0%	45.00	1
	Total	445,624	440,990	100.0%	1,102,475.00	17,640

Fuente: Elaboración propia con base en información del Padrón Único de Beneficiarios del PSV.

Si se considera que cada beneficiario debe incorporar a las prácticas señaladas en el PSV una cantidad específica de 2.5 Ha, las superficies atendidas por entidad guardan la misma proporción que el número de beneficiarios. Para mayo de 2023, fueron atendidas aproximadamente 1.10 millones de Ha, por lo que la meta planteada de recuperar la cobertura forestal de 1,119,227 Ha casi se ha alcanzado.

Respecto de las CAC, se realizó una estimación sobre cuántas hay en cada estado, partiendo de que el número máximo de integrantes por cada una es de 25 personas, por lo que se dividió el número de beneficiarios a mayo de 2023 entre 25. De igual forma, los resultados guardan la misma proporción que para el número de beneficiarios. Dichas estimaciones son un aproximado ya que es posible que alguna CAC tenga un número menor de integrantes.

Destaca que en Jalisco, pese a iniciar su inclusión al PSV en enero de 2023, a mayo de ese año aún no hay ningún beneficiario, por lo que será relevante revisar al cierre de la administración federal los resultados a nivel estatal, al menos en lo que se refiere a beneficiarios apoyados y superficies atendidas.

4.2 Las cooperativas y el Programa Sembrando Vida

Lo que busca el PSV es que las acciones implementadas como parte de éste trasciendan el sexenio de AMLO y contribuyan a crear políticas públicas con las que se promuevan medios de vida y de producción dignos para sus beneficiarios y sus familias (DOF, 2022a). Para ese objetivo habrían sido de gran relevancia las cooperativas, ya sea de consumo, producción o ahorro-préstamo, por todos los beneficios y oportunidades que traen consigo esos ejercicios de auto organización. Sin embargo, al no haber claridad en los mecanismos que incentiven su conformación será un reto que los beneficiarios logren pensar y actuar de forma colectiva para satisfacer sus necesidades, situación que se abordará en los siguientes apartados.

4.2.1 Cooperativas conformadas en el marco del PSV

Como se mencionó en el primer capítulo, hasta el 15 de febrero de 2022, no había sociedades cooperativas (de producción, consumo o ahorro-préstamo) conformadas a partir de la implementación de actividades del PSV. Asimismo, ninguna CAC se había conformado en alguna sociedad cooperativa, de acuerdo con información proporcionada por la propia Secretaría de Bienestar a través de la Plataforma de Transparencia del INAI.

Una posible explicación de lo anterior es que, a la fecha en que se emitió la respuesta por parte de la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, se estaba en vías de cumplir los primeros 3 años de implementación del PSV entre los beneficiarios participantes desde 2019, por lo que el ahorro

individual que fue retenido directamente por el Programa aún no les había sido entregado.

En septiembre de 2022, en medios periodísticos³² se difundió la noticia sobre la conformación de la Sociedad Cooperativa “Desarrollo, Transformación y Comercializadora Winaq Qo³³”, integrada por más de 4,500 hombres y mujeres beneficiarios del PSV originarios de 7 municipios³⁴ de la Sierra Madre de Chiapas y que tienen una intervención en 11,250 Ha de cultivos de SAF y de MIAF, principalmente con café, aguacate y frutales diversos. De acuerdo con las notas periodísticas, se trata de la primera sociedad cooperativa, a nivel nacional, surgida del PSV y que comercializará productos orgánicos certificados.

De acuerdo con las notas periodísticas, la cooperativa ha creado alianzas estratégicas con empresas exportadoras de aguacate orgánico ubicadas en Michoacán, con centros de investigación para facilitar la transferencia de tecnología que permita dar valor agregado (presumiblemente el Centro de Innovación y Desarrollo Agroalimentario de Michoacán-CIDAM) y también con otras sociedades cooperativas para realizar intercambios de experiencias.

Se indica que los empresarios aguacateros michoacanos identificaron un alto potencial en la zona serrana de Chiapas para la producción de aguacate Hass, por lo que se busca emprender esta actividad agrícola, además de la producción de durazo, manzana y resinas. Como cifras preliminares, se estima una producción anual de 60 mil toneladas de aguacate Hass, con lo que se espera una derrama económica de más de 5 mil mdp para los productores.

³² <https://diariodechiapas.com/region/primera-sociedad-cooperativadel-programa-sembrando-vida/>, <https://www.diariodelsur.com.mx/local/crean-la-primera-cooperativa-a-nivel-nacional-dentro-del-programa-sembrando-vida-8846061.html>, <https://noticiasdechiapas.net/noticia.php?item=29650>, <https://diariodechiapas.com/region/se-crea-sociedad-cooperativa/>

³³ Winaq Qo significa nuestros pueblos o nuestra gente, en lengua Mam.

³⁴ Honduras de la Sierra, Siltepec, El Porvenir, Bejucal de Ocampo, La Grandeza, Mazapa de Madero y Motozintla.

La sede de la cooperativa estará en el municipio El Porvenir, cercano a Motozintla, ciudad cercana a su vez con Tapachula y con la frontera guatemalteca. El capital social de la cooperativa provino de las aportaciones de sus asociados (mil pesos por persona), con lo que asciende a 5 mdp y también cuenta con recursos de otras instituciones que no se especifican.

Para la celebración de la asamblea general constitutiva de la cooperativa, realizada el 8 de septiembre de 2022, estuvo presente el Subsecretario de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural de la Secretaría de Bienestar, directivos del CIDAM y empresarios de Michoacán.

De acuerdo con las notas periodísticas, durante dicho evento se mencionó que la producción de aguacate Hass será punta de lanza y que los municipios de esa región tienen el potencial para ser un polo de desarrollo industrial. De igual forma, se indicó que se busca generar ingresos basados en la sustentabilidad y la sostenibilidad del desarrollo de la Sierra, teniendo como eje la cohesión social y el bienestar.

Por lo tanto, un aspecto interesante a futuro será dar seguimiento de dicha cooperativa ya que es un ejercicio interesante pero que parece tener algunos focos rojos, por ejemplo, la rapidez de su conformación dado su tamaño, la cercanía de los empresarios de otras entidades, las implicaciones ecológicas de establecer plantaciones de aguacate, independientemente de que se cultive de forma orgánica.

4.2.2 Caracterización de los beneficiarios del PSV encuestados

Considerando que, durante casi todo el periodo de la administración federal de AMLO, no se observó la conformación de cooperativas como resultado de la operación del PSV, en 2022 se encuestó a 30 beneficiarios de dicho programa que ya habían recibido el ahorro acumulado o que estaban a punto de recibirlo,

con el objetivo de ahondar en el uso que le dieron o que le pensaban dar al monto recibido, poniendo énfasis en si contemplaban la implementación de alguna actividad productiva grupal o colectiva. Las personas encuestadas fueron integrantes de 12 CAC distintas, ubicadas en los municipios de Catemaco, Huayacocotla y Zacualpan, Veracruz (Figura 3).

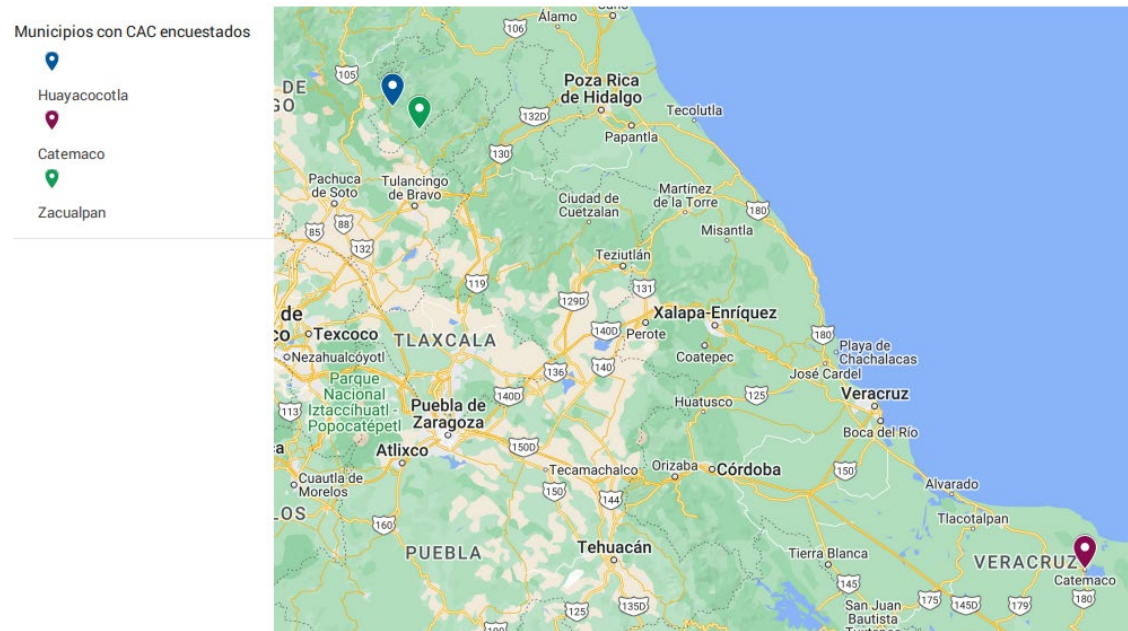


Figura 3. Municipios donde se ubican las CAC encuestadas

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta a Beneficiarios del PSV.

Por lo general, se encuestó a 3 personas de cada una de las CAC, únicamente para 4 CAC se encuestó a 2 o a 1 integrante, por cuestiones de disponibilidad. Entre las personas encuestadas, 60.0% fueron hombres y 40.0% fueron mujeres (Cuadro 4.5). El rango de edad de las personas encuestadas fue desde los 27 a los 82 años, con una edad promedio de 54.2 años, por lo que se trata en su gran mayoría de adultos (únicamente un encuestado fue menor de 29 años). La edad promedio de los hombres fue de 52.5 años mientras que en las mujeres fue 56.6 años.

Cuadro 4.5 Número y género de las personas encuestadas por CAC

Municipio	CAC	Total de integrantes de la CAC	Género de las personas encuestadas		
			Femenino	Masculino	Total
Catemaco	Benito Juárez	24	1	2	3
Catemaco	Cuetzalapan	25	1	2	3
Catemaco	Grupo Agroforestal Las Margaritas	25	1	2	3
Catemaco	Los Morritos Agua Nacida	25	1	2	3
Catemaco	Miguel Hidalgo	25	1	2	3
Huayacocotla	Campesinos Unidos "La Presa"	39	2	1	3
Huayacocotla	Fuerza de sembradores "Hueye Ocotl"	29	2	1	3
Huayacocotla	Trabajando Juntos	18		3	3
Huayacocotla	Cerro Verde Trabajando con fuerza	30	2		2
Huayacocotla	Sembrando el Futuro	24		1	1
Huayacocotla	"El Pozo" Santiago	23		1	1
Zacualpan	Porvenir	18	1	1	2
		Total	12	18	30

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta a Beneficiarios del PSV.

Las CAC estuvieron integradas por entre 18 y 39 beneficiarios, en este último caso rebasa el límite máximo señalado en las ROP.

4.2.3 Situación del ahorro de los beneficiarios encuestados

Dos de cada 3 de las personas encuestadas (66.7%) señalaron que no habían revisado las ROP a fin de conocer más sobre las especificaciones del ahorro obligatorio. Para todas las personas encuestadas, la información con la que contaban había provenido de los técnicos del PSV que atienden a cada CAC, por lo que en ellos ha recaído la responsabilidad de aclarar las dudas que pudiera haber al respecto. Sólo en un caso, además del técnico del PSV, una comisión de la CAC fue quien proporcionó información a sus integrantes sobre el ahorro acumulado y sus posibles usos.

Como se estipuló en las ROP 2019 a 2021, después de transcurridos 3 años de participación en el PSV, el monto mensual retenido automáticamente se entrega a cada beneficiario. Entre las personas encuestadas, 66.7% ya habían recibido el ahorro acumulado y el 33.3% estaban próximos a recibirlo.

Se preguntó a las personas encuestadas qué uso le darían o le dieron al ahorro acumulado, pudiendo señalar más de una respuesta y debían estimar el porcentaje aproximado que destinaron o destinarían a esos rubros. El destino del ahorro se observó diverso, los encuestados señalaron 13 distintos usos que le dieron o le darían al dinero recibido (Figura 4).

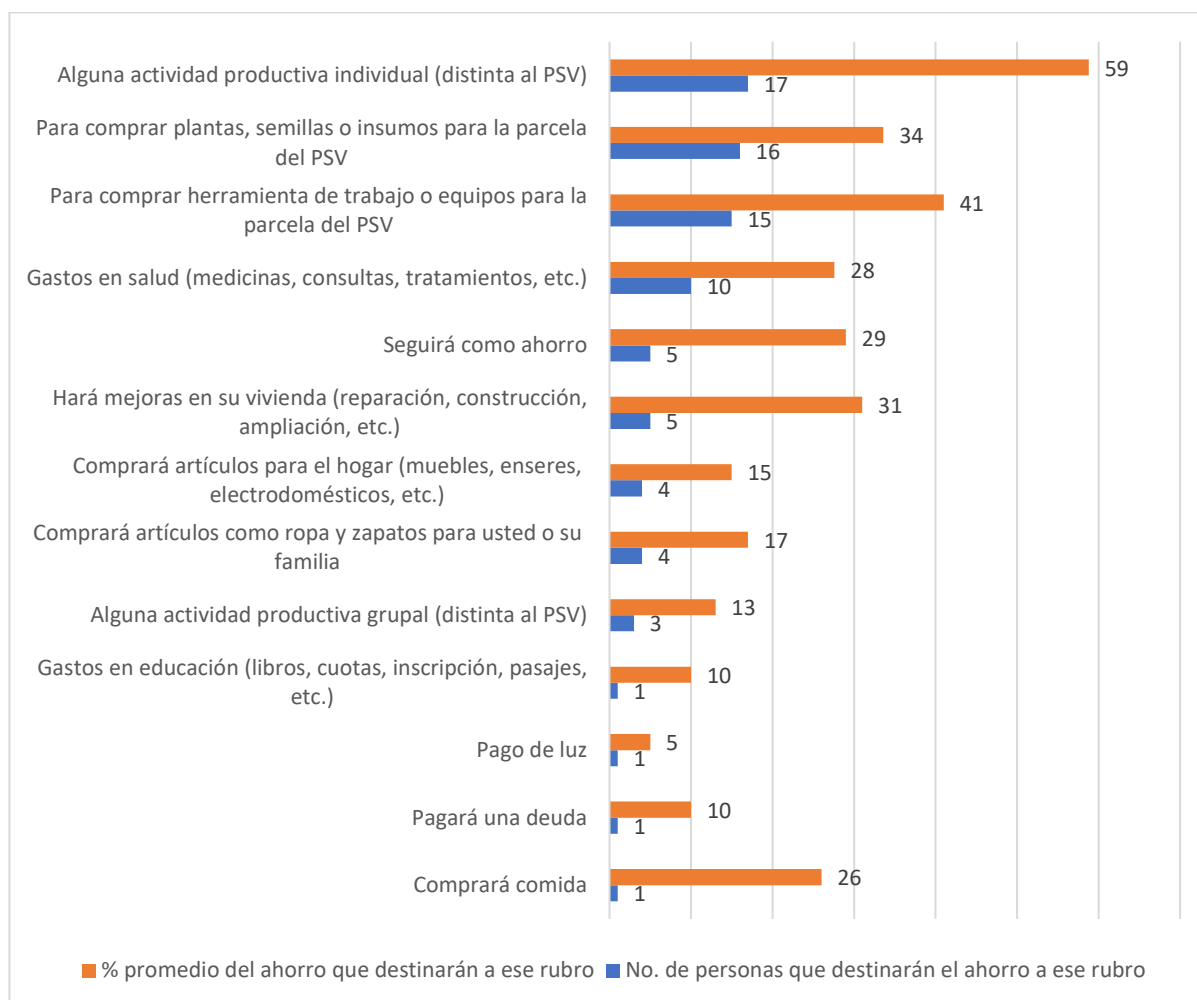


Figura 4. Uso del ahorro por parte de las personas encuestadas

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta a Beneficiarios del PSV.

La mayor proporción de los beneficiarios (56.7%) afirmó que invertiría el ahorro en alguna actividad productiva individual distinta a la realizada como parte del PSV. Para ello, destinarán, en promedio, el 59% del ahorro acumulado, es decir,

casi 11 mil pesos (hubo quienes destinarán desde el 5% y hasta el 100% del ahorro a ese rubro). Entre las actividades que se contempla emprender están:

- La producción de gallinas ponedoras debido al buen precio del huevo, así como otros animales de traspatio.
- Producción de fresa.
- Compra de alevines para su engorda y producción de mojarra, para ello se aprovecharán estanques naturales o artificiales con los que ya se cuenta y que están en desuso.
- Compra de mercancía para una tienda de abarrotes con la que ya se cuenta y que está en operación a cargo de la familia del beneficiario.
- Compra de utensilios de cocina y mobiliario como mesas y sillas que se destinarán a un negocio de venta de comida que ya opera desde hace algunos años y está a cargo de la familia de la beneficiaria.
- Compra de ganado (becerros) para engorda, actividad que realiza el esposo de la beneficiaria.
- Instalar estructura para micro túnel o invernadero pequeño para la producción de hortalizas.

A decir de las personas encuestadas, las actividades serán implementadas en el corto plazo (en no más de 3 meses). En la gran mayoría de los casos, ya se cuenta con experiencia en la actividad. Ninguno de los beneficiarios refirió que solicitará algún tipo de apoyo adicional para la implementación de la actividad, por lo que únicamente utilizarán el ahorro acumulado y recursos propios. Además, se hizo evidente que las actividades están pensadas para ejecutarse de forma familiar.

El segundo y tercer rubro más recurrente al que las personas encuestadas destinarán una parte o el total del ahorro es a la reinversión en la parcela que se trabaja con el PSV, ya sea para plantas, semillas, insumos, herramientas de trabajo, sistemas de riego o equipo para las actividades agrícolas que realizan,

lo que es un indicativo de que les provee beneficios, más allá del subsidio mensual que les otorga el PSV, de otro modo, no existiría interés ni incentivos por destinarle recursos adicionales.

Únicamente 5 personas señalaron que seguirán conservando una parte del monto como ahorro, lo que representa un aspecto positivo en torno a la cultura del ahorro que se pretende abordar a través del PSV, aunque es una proporción muy baja de los beneficiarios.

Existen otros beneficiarios que destinaron o destinarán una parte o el total del monto ahorrado a gastos como tal destinados a cubrir necesidades básicas, ya sea salud, vivienda, comida, ropa, zapatos, artículos domésticos y cuentas por el uso de energía eléctrica, además del pago de deudas. Es de resaltarse el hecho de que uno de cada 3 beneficiarios encuestados destinó o destinará, en promedio, el 28% del ahorro (5 mil pesos aproximadamente) para atender cuestiones médicas como consultas, tratamientos, medicinas, etc. Esto implica incurrir en gastos que, en sentido estricto, deberían correr a cargo del Estado, sobre todo considerando la política social que se ha implementado en la administración federal actual.

En lo que respecta a las actividades grupales, el panorama no es alentador ya que solo 3 personas, refirieron que destinarán entre 5% y 20% a alguna actividad grupal (en promedio destinarán a ese rubro el 13% del ahorro, es decir, poco más de \$2,300). En todo caso, se invertirá para la compra colectiva de semilla, plantas y herramienta que serán destinadas a las parcelas trabajadas en el marco del PSV.

El hecho de que la mayor proporción de beneficiarios encuestados desee destinar el ahorro para una actividad productiva individual, distinta a la del PSV puede ser un indicativo de que requieren de un ingreso adicional al que les reditúa las actividades agroforestales que llevan a cabo, las cuales también buscan ser

fortalecidas, de acuerdo con los resultados de las encuestas en los que se observó el interés de la mayor parte de los beneficiarios en mejorar sus parcelas del PSV y en invertir en una actividad productiva adicional.

4.2.4 Perspectivas sobre la conformación de cooperativas

Se preguntó a las personas encuestadas si en su CAC, en algún momento, habían considerado la posibilidad de juntar una parte o el total del ahorro de varios beneficiarios para formar una cooperativa. Al respecto, 2 de cada 3 encuestados (66.7%) señaló que no lo consideraron.

Las causas de esa negativa son recurrentes: a) la falta de organización, comunicación y participación por parte de los beneficiarios; b) la falta de acuerdos, es decir, la falta de capacidad para llegar a acuerdos; c) la diversidad de criterios por parte de los beneficiarios debido a que tienen trabajos distintos, por lo que tienen ideas diversas de las actividades productivas que se podrían emprender; d) anteriormente, los beneficiarios han sido parte de cooperativas surgidas en sus comunidades, sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a malos manejos por parte de los directivos, por lo que existe desconfianza hacia ese tipo de figuras asociativas.

En cambio, 1 de cada 3 encuestados (33.7%%) refirió que sí consideraron la conformación de una cooperativa. Estos beneficiarios son integrantes de 7 CAC distintas, tanto de Huayacocotla como de Catemaco y Zacualpan. Una de las CAC ha contemplado claramente la conformación de una cooperativa de ahorro, en palabras de uno de sus integrantes se busca “crear un fondo de ahorro que posteriormente pueda servir para dar préstamos a los propios integrantes de la CAC”. En este caso, ya se conformó un fondo al que los beneficiarios están destinando \$300 de su apoyo mensual y que servirá para otorgar préstamos entre ellos mismos. Es importante señalar que, pese a que hacen referencia a una

cooperativa, la descripción de lo que quieren realizar se acerca más a una caja de ahorro.

Otras CAC tienen contemplado dedicar la posible cooperativa a la producción de hortalizas, elaboración de conservas como mermeladas y licores, mientras que otra CAC busca organizar tandas, es decir, enfocarse a los servicios de ahorro y préstamo. En este caso, los beneficiarios ya aportan la misma cantidad que se les retenía, es decir, \$500 pesos.

Por lo tanto, pese a que son pocas las CAC que tienen la intención de formar una cooperativa, aquellas que lo han considerado tienen definida la actividad que pretenden llevar a cabo o, mejor aún, ya la están ejecutando. Es posible que, debido a la tramitología, no todos los beneficiarios logren la conformación formal de una sociedad cooperativa como tal, sin embargo, no deben estar formalizados para actuar bajo los principios de la solidaridad, cooperación, ayuda mutua, etc.

4.2.5 Perspectivas sobre el ahorro no obligatorio

Aunque la cuestión del ahorro obligatorio ha presentado variaciones a lo largo de la operación del PSV, para los beneficiarios desde 2019 a 2022 se estableció que una vez que transcurrido el periodo obligatorio del ahorro, empezarían a recibir el apoyo mensual íntegro, por lo que estaban en libertad de seguir ahorrando de manera voluntaria. En este punto es cuando la cultura del ahorro que dice promover el PSV puede identificarse.

Al respecto, entre las personas encuestadas se observó que la mayoría (86.7%) tienen la intención de seguir ahorrando, aunque ya no estén obligados a ello. El monto que quieren ahorrar es variable, va desde los \$50 hasta los \$3,000 por mes, es decir, desde el 1% hasta el 60% del monto del apoyo mensual, con un promedio de \$537, es decir, muy similar al ahorro obligatorio. Por lo tanto, podría hablarse de que se ha incentivado una cultura del ahorro individual.

Quienes indicaron que no seguirán el esquema de ahorro voluntario refirieron que deben destinar montos considerables del apoyo mensual a gastos relacionados con el cuidado de la salud, la reparación de la vivienda y para la reinversión en la actividad productiva individual que pretenden implementar.

4.2.6 Hallazgos

De acuerdo con lo observado entre una proporción importante de las personas encuestadas, existe la intención de invertir el ahorro acumulado en alguna actividad productiva. En este sentido, se observó la plena inclinación por las actividades de corte familiar y definidas por la experiencia previa que poseen en ellas. Al tratarse de emprendimientos familiares se asume que la organización interna será más sencilla, toda vez que los o las jefas de familia son las que suelen liderar esos ejercicios. Además, los beneficios económicos que traen consigo se irán directo hacia las familias.

El hecho de que una mínima parte de las personas encuestadas hayan logrado ponerse de acuerdo para juntar su ahorro y ejecutar una actividad colectiva evidencia la falta de capacidad y/o voluntad para la negociación y toma de acuerdos, a lo que se suma la desconfianza que algunas personas encuestadas dijeron tener hacia organizaciones como las cooperativas, debido a malas experiencias previas.

En ese punto también influye el hecho de que los beneficiarios encuestados suelen tener otras actividades que les generan ingreso, por lo que no existe un proyecto común centrado en una actividad específica.

Ahora bien, en lo relativo a la generación de una cultura de ahorro, los resultados del PSV parecen ser un poco más alentadores ya que existe la intención, por parte de la mayoría de los beneficiarios, de seguir ahorrando una parte del apoyo mensual, es decir, se generó de cierta forma el hábito del ahorro, al menos en lo

que indican hasta ahora las personas encuestadas. Si bien es cierto que no se concretó la conformación formal de ninguna cooperativa por parte de los beneficiarios encuestados, sí se están realizando ejercicios tendientes al ahorro, como las tandas y fondos, surgidos en ambientes de autogestión y ayuda mutua. Por lo tanto, los esquemas de ahorro colectivo son pocos, pero se han logrado materializar.

Aunque se reconoce la importancia de estos ejercicios autogestivos, por lo que implica el lograr la colaboración grupal y la toma de acuerdos, su impacto en la economía social es mínimo. Además, en caso de que esas agrupaciones que formaron tandas o fondos de ahorro decidieran juntar su ahorro para una actividad productiva, no encontrarían ninguna opción de apoyo por parte del Gobierno Federal, toda vez que los apoyos de sus programas principales se dirigen a personas físicas. Tampoco hay opciones en la banca social, específicamente entre las SOCAP, por la legislación vigente que les impide ejecutar sus actividades de préstamo hacia personas morales.

Por último, se trata de un programa que no opera en todo el país, sino únicamente en 23 estados y en regiones determinadas, por lo que, desde el origen se excluyen a 9 entidades de los beneficios que podría traer consigo.

Pese a esa cobertura parcial, han sido tan altas las expectativas de AMLO respecto del PSV que, en agosto de 2023, el mandatario indicó que antes de que termine su administración enviará una iniciativa para elevar a rango constitucional ese programa³⁵ para poder ampliar lo que señala como derechos sociales, para lo que tomó como antecedente que se elevó a rango constitucional el derecho a la pensión del adulto mayor, de las personas con discapacidad, el derecho a las becas para estudiantes de familias pobres y el derecho a la salud.

³⁵ Disponible en <https://www.milenio.com/politica/amlo-buscara-sembrando-vida-derecho-constitucional>, recuperado el 08 de septiembre de 2023.

Pese a tratarse de un programa enfocado básicamente a la reforestación para la obtención de productos agroalimenticios, la postura del ejecutivo federal es que se trata de una iniciativa única en el mundo que puede frenar la migración irregular o ilegal hacia el sur de Estados Unidos, al mismo tiempo que atiende la crisis climática.

De acuerdo con AMLO, a través del PSV se ha logrado reducir el cultivo de plantas para la fabricación de drogas, “ya la gente, en vez de sembrar la marihuana o la amapola, está sembrando árboles frutales y maderables, esto en Durango, Sinaloa y en otros estados, eso funciona sin duda y vamos a continuar con ese programa”³⁶ (sitio web AMLO, 2022).

Otro de los beneficios que AMLO resalta del PSV es que “Al mismo tiempo reforesta gran parte del país con lo cual se busca revertir la degradación ambiental. Se impulsa la soberanía alimentaria de quienes participan en el programa, se recompone el tejido social y se construye comunidad”, (sitio web AMLO, 2021).

El mandatario también refirió que el PSV ha demostrado su efectividad al generar oportunidades laborales, impulsar el desarrollo del campo y cuidar el ambiente, por lo que podría implementarse en Centroamérica como una acción para atender el fenómeno migratorio, puesto que ofrece un proyecto de vida a las familias campesinas y contribuye a detener la migración, además de propiciar el arraigo de los jóvenes a la tierra. Señaló que “esto lo podemos hacer en Guatemala, en Honduras y El Salvador”³⁷ (sitio web AMLO, 2021). Indicó que el PSV es el principal generador de empleos en el campo mexicano.

³⁶ Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2022/12/01/sembrando-vida-reduce-cultivo-de-plantas-para-la-fabricacion-de-drogas-resalta-presidente-cuarta-transformacion-fomenta-bienestar-a-traves-del-humanismo-mexicano-afirma/>. Recuperado el 11 de septiembre de 2023.

³⁷ Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2021/10/18/presidente-destaca-ante-delegacion-estadounidense-efectividad-de-sembrando-vida-para-atender-fenomeno-migratorio/>. Recuperado el 11 de septiembre de 2023.

Al respecto, y tomando como referente al PSV, el 01 de diciembre de 2021, el gobierno de los Estados Unidos (EE. UU.) y México anunciaron la iniciativa Sembrando Oportunidades, la cual consiste en un marco de cooperación que busca abordar las causas fundamentales de la migración irregular desde el norte de América Central, específicamente desde El Salvador, Guatemala y Honduras, para lo cual tanto México como los EE. UU. buscan promover la buena gobernanza, establecer un clima más propicio para los negocios y potenciar las inversiones por parte de los gobiernos nacionales en las comunidades relegadas. Ambos países ya aportaron recursos para el proyecto³⁸ (USAID, 2021).

En México, esta iniciativa es implementada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), mientras que por parte de los EE. UU. está a cargo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

Para 2023, el PSV, a través de Sembrando Oportunidades, ya buscaba ser implementado adicionalmente en otros 3 países: Cuba, Belice y Haití. Al respecto, medios periodísticos informaron que, a mayo de 2023, el gobierno mexicano solo había podido implementar el programa en Honduras y El Salvador, mientras que en Guatemala, Cuba y Belice aún no se concretaba su implementación debido a diversos retrasos y en Haití se había quedado únicamente en intención³⁹.

En contestación de los señalamientos de opacidad en la operación del PSV en Centroamérica, a finales de junio de 2023, la directora ejecutiva de la AMEXCID se presentó en la conferencia diaria matutina ofrecida por AMLO, en la que afirmó que se ha logrado la reducción en la intención de migrar y el flujo de extranjeros

³⁸ Disponible en <https://mx.usembassy.gov/u-s-mexico-joint-statement-on-sembrando-oportunidades/>. Recuperado el 11 de septiembre 2023.

³⁹ Disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/06/30/amexcid-sembrando-vida-no-busca-desaparecer-la-migracion-en-centroamerica>. Recuperado el 11 de septiembre 2023.

en territorio mexicano. De acuerdo con lo expresado por la funcionaria, entre 2021 y 2022 se registró una caída en el flujo de migrantes en tránsito en México.

La directora de la AMEXCID señaló que el programa ya está en Guatemala, Belice y Cuba en una primera etapa y en Honduras y El Salvador se tiene en la segunda etapa, además de estimar que al término de 2023 serán 148,000 empleos generados en Centroamérica por los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Sin embargo, no dio a conocer los montos de recursos públicos que se han invertido en cada uno de los países y cómo han sido utilizados, tampoco presentó cifras de los beneficiarios totales en cada nación.

En una nota publicada a inicios de septiembre de 2023⁴⁰, diputados del PAN anunciaron que harán una investigación al PSV debido al envío de 100 millones de dólares a Centroamérica y el Caribe, además de que no respaldarán la iniciativa presidencial para incluir el programa como derecho constitucional. La bancada panista indicó que, en agosto de 2023, se presentaron 65 denuncias ante la Secretaría de la Función Pública y la Fiscalía General de la República por un presunto desvío de 2,800 millones de pesos del PSV. Indicaron que se desconoce el destino de los recursos que fueron transferidos a El Salvador y Honduras y refieren que no hay resultados que permitan conocer si el objetivo se ha cumplido.

Volviendo al plano nacional, en la opinión de algunos expertos en medio ambiente entrevistados por medios periodísticos, el PSV no termina de probar sus ventajas para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y para desincentivar los flujos migratorios⁴¹. Esto se debe, en parte, a la falta de cuidado metodológico con el que se ejecuta, por ejemplo, no siempre se plantan árboles propios de la

⁴⁰ Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2023/09/05/politica/008n2pol> recuperado el 08 de septiembre de 2023.

⁴¹ Disponible en <https://www.forbes.com.mx/sembrando-vida-mas-dudas-sobre-su-efecto-migratorio-y-ambiental/>. Recuperado el 12 de septiembre de 2023.

región o bien, a fin de acreditar una superficie con las características que solicita el Programa, se llegan a deforestar los espacios, lo que resulta completamente contraproducente. Existen estimaciones de que, derivado de la operación del PSV, se han perdido 73 mil Ha. a fin de plantar otras especies que no necesariamente son nativas y que, en el caso de los frutales, no son precisamente las que ayudan a combatir el cambio climático.

Por su parte, Gouttefanjat (2023) concluye diversos aspectos a partir del estudio que realiza tomando como eje de análisis los procesos de descampesinización en México. Dicha autora indica que el PSV busca fomentar la actividad del pequeño campesinado mexicano; que los viveros comunitarios y las biofábricas que forman parte de los apoyos podrían disminuir la dependencia a grandes empresas transnacionales de insumos agrícolas; que podría fomentar la autonomía de los procesos productivos de los campesinos; que el apoyo económico mensual podría impulsar la participación efectiva en el desarrollo rural, dinamizando la economía regional mediante la creación de empleos, a la par de mitigar la migración; las CAC podrían articular el tejido comunitario alrededor de lo productivo. La autora afirma que el PSV tiene las características de un programa orientado hacia la recuperación económica de la productividad de ejidatarios, comuneros y pequeños y medianos productores, incentivando que sus procesos productivos tengan un menor impacto ambiental y una mayor autonomía respecto a empresas transnacionales, mejorando sus condiciones de vida y articulando sus actividades comunitarias alrededor de la producción de alimentos. De tal forma, esa autora propone que esos puntos sean abordados en estudios en los que se tomen como categorías de análisis esos elementos.

De acuerdo con Bazán y Torres (2021), el principal éxito, desde el punto de vista de los beneficiarios del PSV, se debe al apoyo económico que les es otorgado mensualmente más que en el cambio de visión en torno a las prácticas agrícolas. Esto es razonable ya que, para 2023, el apoyo mensual es de 6 mil pesos, por lo

que, si varios integrantes de una misma familia son beneficiarios, su ingreso monetario se ve fortalecido considerablemente.

Por lo pronto, el PSV tiene un presupuesto asegurado hasta 2024, por lo que, en función de los resultados de las elecciones federales de ese año, se decidirá la continuidad o la conclusión de dicho programa.

CAPÍTULO V. OTROS PROGRAMAS RELACIONADOS

En el PSFES 2021-2024 se indica que, a través del Programa de Microcréditos (Tandas) para el Bienestar, se buscarán mecanismos de complementariedad para multiplicar los impactos de los créditos otorgados a pequeños negocios, procurando su incorporación a cooperativas de ahorro y préstamo. Por tal motivo, en los siguientes sub-apartados se analiza ese programa y también se aborda el Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar como una oportunidad de vinculación hacia los OSSE (ejidos, comunidades, empresas sociales forestales) que forman parte de su esquema de atención.

5.1 Programa de Microcréditos para el Bienestar

El Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB), también conocido como Programa de Tandas para el Bienestar, es otro de los instrumentos creados como parte de la administración federal de AMLO. Al igual que el PSV, es implementado por la Secretaría de Bienestar.

De acuerdo con las última Reglas de Operación publicadas en 2022, su objetivo general consiste en: “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” (DOF, 2022b: 4).

El Programa tiene cobertura nacional y se dirige a las personas de 30 o más años que cuenten con un micronegocio, el cual, como se mencionó, no debe ser agropecuario o bien a becarios egresados del PJCF. Cuando el PMB se creó en 2019, se estipulaba que la edad límite para ser apoyado era de 64 años, aunque esa restricción quedó eliminada en las ROP de 2022.

Existen 2 modalidades de apoyo:

a) Modalidad Consolidación: prioriza a las personas que habitan en municipios y localidades que presentan media, alta y muy alta marginación, y/o presencia de población indígena o afroamericana, y/o altos índices de violencia. Los micronegocios de las personas solicitantes deben tener al menos 6 meses operando.

b) Modalidad Mes 13 JCF: Está dirigida exclusivamente a las personas egresadas del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, es decir, a aquellos aprendices que culminaron exitosamente con la capacitación de 12 meses en algún centro de trabajo, que tienen interés en iniciar un micronegocio no agropecuario y que puedan ser factibles de ser apoyadas con los recursos provenientes de los reembolsos que realicen las personas ya beneficiarias del Programa de Microcréditos. La idea de esta modalidad es atender a los egresados que tienen interés en iniciar un negocio y que, para lograrlo, requieren de capital inicial.

Los apoyos para cualquier modalidad consisten en un monto de entre 6 mil y 20 mil pesos otorgados a las personas beneficiarias, el cual deben ir reembolsando mensualmente durante un periodo máximo de 10 meses. Quien cumple cabalmente con el reembolso del monto inicial (6 mil pesos), puede volver a solicitar una segunda tanda de igual o mayor monto (10 mil pesos). El esquema anterior se repite en una tercera y cuarta tanda (15 y 20 mil pesos, respectivamente).

De esa forma, en un periodo máximo de cerca de 4 años, las personas beneficiarias que cumplan adecuadamente con sus reembolsos pueden recibir hasta 51 mil pesos como crédito, prácticamente sin ningún tipo de tasa de interés, además de que no se solicita comprobante de ingresos, garantías o avales ni

historial crediticio, puesto que se dirige a “emprendedores que, por su condición económica, no tengan acceso al crédito formal” (Gaceta parlamentaria, 2018:8).

Al utilizar como nombre coloquial del Programa “Tandas para el Bienestar” se evitan términos como préstamos o créditos que pudieran desincentivar a las personas interesadas en solicitarlo. De igual forma, se trabaja en un esquema distinto a los subsidios, puesto que los apoyos no son a fondo perdido.

Además del monto que conforma la tanda, el Programa contempla brindar a las personas beneficiarias asesoría y capacitación que les permita 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, etc., siempre y cuando se cuente con suficiencia presupuestal.

En su inicio en 2019, el Programa fue implementado por la Secretaría de Economía y recibió un presupuesto de 3,033 mdp para ese ejercicio fiscal. De acuerdo con el CONEVAL (2022), debido a la aplicación de medidas de control presupuestario y al cierre de ejercicio, fue posible ejercer un total de 2,139.22 mdp. Para 2020 el presupuesto se redujo a 2,500 mdp y para 2021 se volvió a reducir a 1,500 mdp, por lo tanto, en ese lapso su presupuesto se redujo a la mitad. En la Secretaría de Economía, el PMB fue uno de los pocos programas presupuestarios que se implementaron durante la administración de AMLO y abarcó entre el 23% y el 40% del presupuesto autorizado para el Ramo 10 Economía (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1 Presupuesto asignado al PMB (pesos)

Ejercicio fiscal	Presupuesto asignado al PMB	Total de gasto programable de la SE o SB	Proporción (Presupuesto PMB / Presupuesto SE o SB)	Secretaría responsable
2019	3,033,233,942	9,055,979,367	33%	SE
2020	2,500,000,000	6,255,603,142	40%	SE
2021	1,500,000,000	6,538,472,433	23%	SE
2022	0	296,858,515,989	0%	SB
2023	0	408,290,210,746	0%	SB
2024	0	543,933,015,639	0%	SB

Fuente: Elaboración propia con base en información del Proyecto de Presupuesto de Egresos del a Federación, Ramo 10 y Ramo 20, ejercicios 2019 a 2024.

Para 2022 se dio una resectorización por lo que el PMB dejó de ser operado por la Secretaría de Economía y se transfirió a la Secretaría de Bienestar, de tal forma que, de acuerdo con las ROP de ese año, “forma parte integral de una política pública que respalda las iniciativas, creatividad y productividad de las personas que inician o cuentan con un micronegocio con poco o nulo acceso a financiamiento y capacitación en beneficio de sus familias y de sus comunidades” (DOF, 2022b:2). En el mismo instrumento se señala que el Programa se dirige hacia la población que carece de los servicios del sector financiero tradicional para impulsar o consolidar un micronegocio.

En relación con la resectorización y con la disminución del presupuesto aprobado para el Programa de 2019 a 2021, no se dio una justificación, lo que no es de extrañar dadas las acciones previas con otros programas que también tuvieron disminuciones drásticas en sus presupuestos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2022 (publicado el 29 de noviembre de 2021) no figuró el Programa, por lo que no se le asignó presupuesto alguno, pese a ello, sí se publicaron las ROP correspondientes a ese año, inclusive éstas fueron publicadas en el DOF hasta el 04 de julio de 2022, lo que es atípico ya que las Reglas de Operación de los diversos programas suelen publicarse en diciembre o en el primer trimestre del año.

En las ROP 2022 se estipuló que los recursos disponibles serían enfocados preferentemente a la entrega de Tandas de segundo nivel (monto de 10 mil pesos) a fin de fortalecer la consolidación de los micronegocios de las personas que habían recibido una primera tanda y habían cumplido con su obligación. Pese a que no se especifica en las ROP, al no contar con un presupuesto asignado se infiere que se utilizaría la bolsa proveniente de los reembolsos por los beneficiarios para financiar las nuevas solicitudes apoyadas.

Al respecto, los reembolsos recibidos por parte de los beneficiarios del Programa fueron administrados a través del Fideicomiso de Microcréditos para el Bienestar, con el fin de que puedan disponerse para otorgar las tandas nuevas o subsecuentes. Por lo tanto, el Fideicomiso se provee de fondos a partir de los montos mensuales reembolsados por las personas beneficiarias. Cabe señalar que el Fideicomiso fue creado específicamente para dicha labor⁴². Para 2023 se informó que los reembolsos deberían ser realizados por las personas beneficiarias ante la Financiera para el Bienestar (Finabien), antes Telecomunicaciones de México (Telecomm), quien fungirá como gestor de cobranza.

En el PEF para el ejercicio 2023 tampoco se etiquetó recurso para el Programa. Bajo un escenario en el que las tandas fueran reembolsadas efectivamente, esta situación podría interpretarse como que el Fideicomiso capta los recursos necesarios para fondearse a sí mismo y continuar con el otorgamiento de las tandas sin necesidad de recibir presupuesto público. El otro escenario es el de la falta de resultados en cuanto a reembolso de las tandas que desincentivaría el etiquetado de recursos públicos.

Para tratar de identificar cuál es el escenario más probable se analizaron algunas fuentes. De acuerdo con registros de la Secretaría de Economía, de las 851,502

⁴² Se trata de un Fideicomiso Público Irrevocable y sin estructura, cuya finalidad es fungir exclusivamente como mecanismo financiero para el pago de los apoyos a las personas beneficiarias del Programa.

personas que, entre 2019 y 2020, se hicieron acreedoras a una tanda, cerca del 83% no hizo ningún reembolso o lo hizo parcialmente, sólo 141,145 (17%) beneficiarios se mantuvieron al corriente en sus obligaciones crediticias, es decir, pagaron sus préstamos a 10 meses sin intereses. A decir de notas periodísticas⁴³, fue precisamente esa alta tasa moratoria la que ocasionó que no se le asignara presupuesto federal al Programa desde 2022.

Respecto del número de tandas entregadas, desde 2019 a 2022, se ha alcanzado un total de 1,134,652. El número de tandas otorgadas tuvo su pico en 2020 puesto que se buscó contrarrestar las afectaciones originadas por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2 Número de tandas otorgadas 2019-2022

Año	Modalidad Consolidación	Modalidad Mes 13 JCF	Número de tandas	Monto destinado a tandas
2019	351,126	No Aplica	351,126	No disponible
2020	312,851	111,656	424,507	No disponible
2021	No disponible	No disponible	327,000	No disponible
2022	20,631	11,388	32,019	205.4 mdp
Total	No disponible	No disponible	1,134,652	No disponible

Fuente: CONEVAL (2021) para año 2019 y 2020, sitio web del Programa de Microcréditos para el Bienestar para 2021 y Padrón de Beneficiarios para 2022.

Es importante señalar que la disponibilidad de la información en torno a las tandas entregadas tiene variaciones dependiendo de la fuente, por ejemplo, para 2020 la página web del Programa señala que el número de tandas fue de 495 mil, mientras que CONEVAL (2021) indica que fueron 424,507.

De acuerdo con información del Gobierno de la República⁴⁴, de enero a septiembre de 2022, se tenía registro de 11,388 beneficiarios individuales de la Modalidad Mes 13 JCF y de 20,631 beneficiarios de la Modalidad Consolidación, es decir, un total de 32,019 personas que fueron beneficiadas con una tanda en

⁴³ Consultado en <https://www.forbes.com.mx/financiera-para-el-bienestar-actuara-como-gestor-de-cobranza-de-creditos-a-la-palabra-y-tandas/>

⁴⁴ Disponible en el portal <https://pub.bienestar.gob.mx/pub/programasIntegrales>.

ese periodo. En total, para ese periodo el monto de las tandas otorgadas fue 205.4 mdp, por lo que se infiere que, aunque no se le asignó recurso en el PEF, el PMB pudo fondearse a través de los reembolsos para otorgar ese monto.

La página web en la que se consultó esta información contiene los padrones de beneficiarios de los programas para el desarrollo de la actual administración federal y se encuentra actualizada a agosto de 2023, por lo que, el hecho de que el padrón más reciente de personas beneficiarias del Programa de Microcréditos contenga información hasta septiembre de 2022, indica que no se han aprobado más apoyos en un año.

En lo que respecta a la Modalidad Mes 13 JCF, todas las tandas otorgadas durante enero a septiembre de 2022 fueron por un monto de 6 mil pesos, por lo tanto, poco más de 11 mil jóvenes que culminaron exitosamente su periodo de capacitación en el PJCF recibieron ese monto, a modo de préstamo, para el desarrollo de alguna actividad productiva o micronegocio no agropecuario.

Para la Modalidad Consolidación, la gran mayoría de las personas (98.9%) apoyadas entre enero y septiembre de 2022 recibieron una segunda tanda, es decir, por un monto de 10 mil pesos, mientras que el 1.1% restante recibieron una tanda de 6 mil pesos. Esto demuestra, de cierta forma, el interés de las personas en continuar con el esquema de microcréditos.

En lo relacionado con la economía social, en las ROP 2022 del PMB se señala que éste 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 ESyS y al combate a la pobreza. También se señala que se debe promover la creación de alternativas de la ESyS, y el impulso al desarrollo de la economía popular y del bienestar, en general, de las familias y comunidades (DOF, 2022b).

A ese respecto, las acciones del PMB apuntan, en realidad, a los ejercicios de economía popular al facilitar microcréditos a personas físicas exclusivamente y con montos relativamente bajos, por lo que es muy limitada la probabilidad de que esos créditos se destinen a alguna actividad colectiva. Lo que es más factible es que esos créditos se destinen a actividades personales o, en el mejor de los casos, familiares. Este esquema de operación es acorde con el resto de los programas prioritarios implementados durante la administración federal de AMLO, en el que los apoyos se otorgan a personas en lo individual.

Al respecto, el CONEVAL, a partir del Estudio exploratorio de resultados del Programa Microcréditos para el Bienestar 2019-2020 elaborado por esa dependencia, y en el que se encuestaron a 2,238 personas beneficiarias del PMB apoyadas entre 2019 y 2020, identificó que nueve de cada diez beneficiarios utilizaron el monto de la tanda para resurtir mercancías o materias primas para la producción, por lo que refieren que se observa una alta concentración de emprendimientos dentro del giro comercial, lo que no da pauta para la generación de valor agregado en los micronegocios.

Pese a que en el discurso se menciona la creación de alternativas de ESyS, en la normativa del Programa y en la práctica no se establecen los mecanismos para lograrlo. De nueva cuenta, la atención se centra en el financiamiento, vía crédito, de una actividad que ya se esté implementando o que se busque iniciar (en el caso de los beneficiarios del PJCF).

El cambio que se observa es que, en lugar de subsidios, se otorgan créditos sin intereses y con un mes de gracia para iniciar el primer pago o reembolso mensual. Por lo tanto, lo que se abordan son ejercicios de inclusión financiera y para generar una cultura del ahorro, los cuales, como se mencionó en párrafos anteriores, parecen no estar resultando efectivos dado el alto índice de beneficiarios morosos.

Por otro lado, en la cédula de información que se recaba como parte de los requisitos para recibir el apoyo del PMB, se pregunta a las personas interesadas en cuáles temas les gustaría recibir capacitación, siendo una de las 8 opciones de respuesta “formación de cooperativas o grupos solidarios”.

En relación con lo anterior, no existe información disponible sobre capacitaciones otorgadas a los beneficiarios en materia de cooperativismo o grupos solidarios. La poca información publicada se enfoca en materiales acerca de temas como: presupuesto, ahorro y crédito.

De acuerdo con el CONEVAL (2021:37), entre las más de 2 mil personas beneficiarias encuestadas para su estudio exploratorio se observaron “bajos niveles de asistencia a los cursos de capacitación, lo que implica una menor profesionalización de los propietarios para la gestión de sus negocios”. La asistencia a capacitación cambió considerablemente dependiendo de la modalidad de apoyo, en el caso de la modalidad Consolidación, el 8% de los beneficiarios encuestados refirió haber recibido algún curso de capacitación, mientras que el 35% de los egresados del PJCF participaron en algún evento de ese tipo.

Por lo tanto, se observa muy poca vinculación con la ESyS. De inicio, descarta a las actividades agropecuarias, siendo éstas un eje fundamental de la economía y de las zonas en las que se enfoca dicho programa (con presencia de población indígena o afromexicana, con alta marginación, etc.).

Además, como se mencionó en apartados anteriores, se enfoca a las personas en lo individual, por lo que no contempla bajo ningún escenario a las agrupaciones, en lo general, ni a las agrupaciones de la economía social, en lo particular. Pese a que, desde el discurso, se señala que con estos apoyos se busca incidir en el beneficio comunitario, no se observan elementos que faciliten esto ya que no hay estrategias de desarrollo a nivel regional o local, por lo tanto,

el PMB solo asigna apoyos con base en el cumplimiento de los requisitos de las ROP.

Por otro lado, el monto de los apoyos es pequeño (sobre todo en sus primeras etapas) por lo que, difícilmente podría atender por completo las necesidades de adquisición de equipos, maquinaria, acondicionamiento de espacios, etc.

Pese a que en las en las ROP del PMB se señala que éste contribuye a la promoción de la ESyS, no existen elementos en su normativa ni en su operación que permitan respaldar esa afirmación. Lo único que se puede reconocer, de forma mesurada, es que contribuye a la generación y al fortalecimiento del autoempleo.

De igual forma, a pesar de que se refiere que el PMB busca que sus beneficiarios se incorporen a alguna cooperativa de consumo o ahorro, no se establecen procesos para lograrlo, más allá de las escasas opciones de capacitación en línea que brinda a los beneficiarios.

La regularidad en la operación del Programa también es una cuestión relevante ya que no existe certeza sobre las fechas para el proceso de recepción y dictaminación de solicitudes, la publicación de resultados ni de la entrega del microcrédito, lo que dificulta la planeación de las actividades productivas de los beneficiarios.

Por su parte, el CONEVAL (2022) indica que el PMB podría haber contribuido a contrarrestar algunos de los posibles efectos provocados por la pandemia por COVID-19 en la economía de los hogares. Este hallazgo del estudio es sumamente vago dado que no existe la certeza de que haya sido la tanda la que haya contribuido a ello. El CONEVAL también concluyó que los micronegocios beneficiados por el PMB presentaron un mejor desempeño, medido a través de las ganancias reportadas, en comparación con aquellos que no fueron

beneficiados (aproximadamente 11% más de ganancias mensuales en promedio respecto a los no beneficiarios).

Sin embargo, el CONEVAL (2022) reconoce que los resultados sugieren que los efectos del PMB en el desempeño de los micronegocios apoyados son de corto plazo, puesto que el efecto positivo en las ganancias estuvo asociado a los apoyos entregados en 2020. Por lo tanto, la temporalidad y permanencia de los posibles beneficios monetarios del PMB son muy limitadas.

Algunos medios periodísticos⁴⁵ consultaron en agosto de 2023, a personal de Finabien sobre si el PMB estaba operando, la respuesta recibida fue que en ese momento se encontraba suspendido, pero que en las próximas semanas se emitiría la convocatoria 2023, sin especificar una fecha certera.

En una conferencia ofrecida por personal de Finabien en septiembre de 2023, se indicó que el PMB sería operado por esta dependencia, es decir, ya no solo captaría los reembolsos, sino que sería la unidad responsable de su ejecución. Se indicó que el nombre cambiaría a “Crédito Solidario” y que, posiblemente se emitiría una convocatoria en los meses restantes de 2023.

En la página web de Finabien, en una nota fechada el 07 de octubre de 2023⁴⁶, se indicó que se había llevado a cabo un evento en Ensenada, Baja California, con el que inició la entrega de Créditos Solidarios y Productivos para más de 1,200 personas con actividad productiva que fueron beneficiarias de Tandas para el Bienestar y de Crédito a la Palabra en años anteriores y que reembolsaron por completo los préstamos. Por lo tanto, así se evidencia la culminación del PMB con ese nombre.

⁴⁵ Disponible en <https://serendipia.digital/apoyos-del-gobierno/tandas-para-el-bienestar/>

⁴⁶ Disponible en <https://www.gob.mx/finabien/articulos/finabien-antes-telecomm-inicia-la-entrega-de-mas-de-80-mil-creditos-solidarios-en-territorio-nacional?idiom=es>

En la información difundida por Finabien, se señaló que la entrega de los créditos en todo el territorio nacional estará a cargo de esa dependencia y que se enfocará únicamente en las personas que concluyeron los pagos de Tandas para el Bienestar o Créditos a la Palabra y que en semanas anteriores recibieron la visita de los servidores de la nación, a cargo de la Secretaría del Bienestar.

También se señaló que, de los más de 80 mil créditos que se entregarán, alrededor de 80% serán para mujeres, ya que ellas han cumplido en mayor medida con el reembolso total de los créditos recibidos anteriormente. Entre los estados que solicitaron la mayor cantidad de créditos fueron: Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Guanajuato y Tlaxcala.

De acuerdo con Finabien, el monto a colocar asciende a casi mil millones de pesos que forman parte de los reembolsos de Tandas para el Bienestar y Crédito a la Palabra que se distribuyeron en años anteriores. Por lo tanto, en este sentido también deberá hacerse un seguimiento al mecanismo de operación para saber cómo son elegidos los beneficiarios y qué impactos se podrían esperar en materia de ESyS.

5.2 Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar

De acuerdo con el Programa Nacional Forestal 2020-2024, 10.9 millones de personas habitan en las áreas forestales del país, principalmente en condiciones de pobreza y marginación (DOF, 2020d). Según el Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales (IICA, 2012), la propiedad social abarca 15,584 núcleos agrarios que en conjunto acreditan la propiedad de 62.6 millones de ha. de bosques, selvas y vegetación forestal de zonas áridas. Esta superficie representa el 45% de la cobertura forestal del país. En ese sentido, aproximadamente el 30% de los terrenos forestales son propiedad de pequeños propietarios rurales privados, alrededor del 9% pertenecen al Estado en forma de reservas forestales,

mientras que el 61% de los bosques son propiedad comunal de comunidades y ejidos

En el Programa Nacional Forestal 2020-2024 se indica que, pese a que 65% de los bosques comunitarios tienen potencial comercial, menos de una cuarta parte ha elaborado programas de manejo forestal y menos del 9% han evolucionado en empresas forestales comunitarias (DOF, 2020d).

De acuerdo con el Programa Nacional Forestal 2020-2024, muchos ejidos y comunidades, a través de Empresas Sociales Forestales (ESF) han tenido experiencias de éxito en el manejo activo de sus bosques con fines productivos con diferentes niveles de integración y madurez, permitiendo demostrar que este tipo de actividad puede ser un motor de desarrollo regional que genera riqueza económica y bienestar social, además de asegurar su conservación y generación de importantes beneficios ambientales en ecosistemas forestales.

Si se considera que los ejidos y comunidades, por su esquema de propiedad social de la tierra, son considerados OSSE y que es posible que éstos constituyan empresas forestales de tipo colectivo o comunitario, entonces el Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar podría ser un instrumento sumamente útil para fortalecer la política pública de fomento a la economía social, dado que parte de los apoyos que ofrece consideran el seguimiento tanto a la conformación de figuras asociativas del medio rural (entre las que se incluyen las sociedades cooperativas), como al financiamiento a empresas sociales forestales (entre las que puede haber cooperativas).

El Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar es el instrumento a través del cual se ejecuta el Programa Nacional Forestal 2020-2024 y es implementado por la CONAFOR. Para 2023, contó con 5 componentes de apoyo. El Componente I. Manejo Forestal Comunitario y Cadenas de Valor para el Bienestar (MFCCV) busca apoyar a las personas propietarias, legítimas

poseedoras y habitantes de las zonas forestales para que implementen acciones que les permita fortalecer la gobernanza, el desarrollo de capacidades sociales, técnicas, culturales, la transferencia de tecnología; el ordenamiento, cultivo, aprovechamiento y certificación de los recursos forestales maderables y no maderables; el fortalecimiento de los procesos de abasto, transformación y mercados de las materias primas y productos forestales (DOF, 2022c).

A diferencia de los mecanismos señalados en el Programa Sectorial de Fomento a la Economía Social 2020-2024, el Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar sí considera como posibles beneficiarios a sujetos colectivos, en la forma de ejidos, comunidades, empresas sociales forestales, aunado a las personas físicas. Sin embargo, entre sus esquemas de operación, no se considera nada relativo explícitamente al fomento de la ESYS, por lo que es un sector de oportunidad que podría ser explorado por el INAES.

Al respecto, una acción conjunta que emprendió la CONAFOR y el INAES, además de la Secretaría de Turismo, fue FORESSTUR, la cual consistió en una iniciativa con la que se buscó fortalecer las capacidades de ejidos y comunidades forestales que implementan o desean implementar actividades de turismo sostenible como una vía para diversificar su economía social, a través de un taller de capacitación en línea, desarrollado entre junio y julio de 2021, con temáticas sobre cuestiones administrativas, financieras, sanitarias y de comunicación que ayuden a consolidar los proyectos en empresas turísticas sustentables bajo los principios y valores de la ESyS.

Además de lo anterior, no hay otros esquemas de redes o cooperación celebrados entre el INAES y la CONAFOR, por lo que el sector de los ejidos y comunidades forestales, así como de las empresas sociales formadas al interior de esos núcleos agrarios no está articulado con la instancia que debiera contribuir a su fortalecimiento.

CAPÍTULO VI. BALANCE GENERAL Y CONCLUSIONES

Partiendo de las preguntas que se planteó esta investigación en relación con ¿cuáles han sido los cambios y continuidades en la política pública para el fomento de la ESyS durante el período 2019-2023, respecto del trienio de 2015-2018?, se pudo observar que la reestructuración programática realizada durante la administración federal de AMLO rompió por completo con el esquema implementado en el sexenio anterior, de tal forma que casi todos los programas, no solo sociales sino del ramo económico, de empleo, de agricultura y desarrollo rural, etc. fueron eliminados. En materia de la política pública de fomento a la ESyS el panorama no fue distinto.

Si bien al inicio de la administración federal de AMLO se esperaba un horizonte favorable para la ESyS ya que el fomento del cooperativismo se había plasmado en el PND 2019-2024 y el Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 (pese a tener un menor presupuesto que en los años anteriores) había formulado propuestas de atención interesantes para 2020 (al menos las modalidades operadas por la DGOP), la pandemia provocada por el COVID-19 aceleró lo que seguramente hubiera sido inevitable, esto es, la suspensión en la operación del PPFES S-017 y su posterior desaparición, junto con la desarticulación de la Dirección General de Opciones Productivas de la SEDESOL, mientras que las instalaciones arrendadas con las que contaba el INAES, a nivel central, dejaron de ser utilizadas so pretexto de las medidas sanitarias tendientes al trabajo en casa durante la pandemia.

Por lo tanto, a nivel programático se dio una reestructura total en los programas presupuestarios con los que actualmente se busca articular la política pública de fomento a la ESyS, lo que implica que no existe un punto de comparación entre sexenios al tratarse de acciones nuevas en su implementación.

De igual forma, los cambios en la estructura programática no permitieron la continuidad en las acciones, los avances, herramientas o materiales que se generaron en la administración de EPN (como el Observatorio del Sector Social de la Economía).

En materia de planeación, ambas administraciones elaboraron un programa sectorial de fomento a la economía social que plasmó la situación del SSE, los objetivos que se propusieron, las estrategias y/o acciones particulares para cada objetivo, así como los indicadores para la medición y monitoreo de los resultados.

Ambos programas sectoriales fueron publicados para el segundo trienio de cada administración, por lo que se infiere, desde ese punto, que el establecimiento de las pautas que busquen incentivar la ESyS no fue una tarea que precisara de urgencia en ambas administraciones.

Para el caso del PSFES 2015-2018 se elaboró un diagnóstico específico a partir del cual se estructuraron los objetivos y su contenido en general. En el texto de ese documento se señala tal diagnóstico y se puede recuperar, en parte, en algunos sitios web. En el PSFES 2021-2024 no se refiere ningún diagnóstico y se retoman partes íntegras del PSFES 2015-2018, por lo que se trató de un trabajo de gabinete.

Fueron 5 los objetivos que se plasmaron en cada uno de los PSFES. En el caso del relativo a la administración de EPN, se observa una mayor precisión en la redacción puesto que se habla claramente de visibilizar el SSE, desarrollar capacidades empresariales, impulsar proyectos de inversión dentro del Sector, fortalecer capacidades de operación de la banca social y trabajar por la adecuación del marco jurídico y normativo del Sector. Se trata de objetivos centrados en mayor medida en la consolidación de corte empresarial de los OSSE.

En el caso del PSFES 2021-2024 se observa una inclinación por fomentar desde la esencia de la ESyS, es decir, desde sus principios, valores y prácticas, la presencia de los OSSE. Sin embargo, en este caso, los objetivos son ambiguos ya que se habla de mejorar condiciones del entorno, incrementar capacidades, extender la cultura de producción, consumo, ahorro y financiamiento, todo ello con base en los principios de la economía social. Además, se menciona una política de financiamiento para el SSE que no se ha materializado.

Los indicadores para el PSFES 2015-2018 fueron poco relevantes para el tipo de objetivos que se plasmaron. El marco de indicadores de este instrumento fue laxo y “a modo” ya que, para las grandes metas y objetivos que se propusieron, los aspectos medibles fueron básicos y, en algunos casos, acotados a una población muy limitada, en este caso, a las agrupaciones que habían recibido algún subsidio por parte del INAES.

En el caso del PSFES 2021-2024, los indicadores (llamados metas en ese instrumento) buscan cuantificar el aporte de la economía social a las cuentas nacionales, por lo que aportan información relevante, pero no están alineados a las estrategias y a los objetivos del PSFES, además, algunos indicadores engloban resultados tanto del sector privado como del sector social. Adicionalmente, se mencionan a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, cuando en realidad éstas han carecido de toda atención por parte de la política pública.

El PPFES S-017 operado por el INAES y la DGOP, durante la administración de EPN, mantuvo siempre como su población objetivo a las personas morales, constituidas o no legalmente. Como parte de la política de AMLO, materializada en los programas prioritarios, la figura de agrupaciones, colectivos, cooperativas, empresas sociales y similares dejó de ser la población objetivo, por lo que dichos programas prioritarios se enfocaron exclusivamente en las personas físicas, es decir, individuos.

Por lo tanto, el enfoque entre ambos instrumentos es considerablemente distinto, ya que mientras el PSFES 2015-2018 parece más utilitario y dirigido al fortalecimiento empresarial, el PSFES 2021-2024 busca recuperar un sentido conceptual de la ESyS.

Si se toma en cuenta la definición de economía social en el PSFES 2015-2018 como un sistema que considera iniciativas colectivas que privilegian la generación de bienestar colectivo a través de la rentabilidad económica, se puede aceptar cierto avance en la materia ya que los apoyos que conformaron el PPFES S-017 durante la administración de EPN, en efecto, se enfocaron en la generación de ingresos vía la implementación de proyectos productivos para el autoempleo. Sin embargo, el factor colectivo se quedó corto puesto que, si bien es cierto que se apoyaron agrupaciones, éstas se desarrollaron aisladas las unas de las otras, insertas en modelos de proyectos familiares, por lo general, sin ejercicios que las vinculara entre sí hacia un ambiente plenamente colectivo y no necesariamente operaron bajo los principios de la ESyS. Por su parte, el PSFES 2021-2024 no propone ninguna definición o aproximación conceptual.

Además, la mejora en los instrumentos normativos que rigen a la economía social (LESS, Ley General de Sociedades Cooperativas, LRASCAP, principalmente) no han tenido ninguna mejoría en la presente administración ni en la anterior, pese a ser considerados objetivos para ambos casos.

Continuando con las preguntas que se planteó esta investigación en relación con ¿cuál es el grado de articulación e interdependencia entre los diferentes programas gubernamentales que atienden a los actores de la ESyS?, lo primero que debe analizarse es la centralidad del enfoque de la ESyS en esos programas ya que su posible articulación pierde relevancia si no están atendiendo al SSE.

Si bien es cierto que los programas estudiados en esta investigación abarcan una importante proporción del presupuesto para política social de la actual administración (al menos en lo que respecta al PSV y al PJCF), esa suficiencia presupuestal no abona en el fortalecimiento del movimiento de la ESyS ni de los OSSE, en general. Esto obedece a varios puntos, entre los que se encuentran:

- Esos programas en específico y, en realidad, todos los programas de la política social actual se dirigen únicamente a personas físicas, es decir, a individuos sin bases organizativas explícitas.
- Los programas se han planteado como objetivos generales la inclusión laboral, la inclusión financiera y la reforestación como medio de generación de ingresos.
- En el caso del PJCF y del PSV, el tipo de apoyo principal que otorgan son subsidios condicionados al cumplimiento de programas de trabajo simples y técnicos.
- Ninguno de los programas señalados en el PSFES 2021-2024 tiene como población objetivo a los OSSE.

Tomando en cuenta que los OSSE a los que se hace referencia en la LESS son núcleos agrarios como ejidos y comunidades, sociedades cooperativas, organizaciones de trabajadores, empresas que pertenezcan a sus trabajadores y otras formas de organización social para la producción, distribución y consumo, queda más que claro que los programas que forman parte del PSFES 2021-2024 no atienden, ninguno de ellos, bajo circunstancia alguna, a los OSSE.

Por lo tanto, la forma en la que se ha conducido la actual administración federal evidencia que la ESyS está presente únicamente en el discurso de los planes y programas prioritarios de la política social, por lo que no es un elemento central, no se atienden a los actores de la ESyS ni se establecen mecanismos para que, a través de ellos, se fortalezcan.

El enfoque de la 4T se limita a complementar o reforzar los programas prioritarios (estos términos se plasman tal cual en el texto del PSFES 2021-2024), por lo que la ESyS no es un elemento central a partir del cual se defina una población objetivo, se identifique una problemática particular, se estructure uno o más programas que atiendan esas problemáticas o necesidades específicas, etc. En cambio, únicamente se identifican algunas pequeñas áreas en las que podrían filtrarse aspectos relacionados con la ESyS en programas de muy diversa naturaleza.

Dejando de lado lo anterior y únicamente analizando la articulación, en general, de los programas estudiados, se observan ejercicios que buscan articularlos de forma sencilla, como la posibilidad de que las Comunidades de Aprendizaje Campesino del PSV reciban aprendices del PJCF, también el hecho de que el Programa de Tandas para el Bienestar considere una de sus modalidades de apoyo específicamente para jóvenes egresados del PJCF, con lo que estos ejercicios se enfocan principalmente en proveer de empleo o autoempleo a la población joven.

Tomando en consideración lo anterior, ¿cuáles han sido los resultados de esta política pública de fomento a la ESyS? El primer elemento que salta a la vista al tratar de responder esta pregunta es que, puesto que la ESyS no es un elemento central ni relevante para los programas sociales a través de los cuales se le busca fomentar, los resultados son pobres en todo sentido.

De inicio, el hecho de que no se sepa cuántas sociedades cooperativas ni OSSE participan en el PJCF y cuántos aprendices han recibido, a pesar de contar con una plataforma digital que alberga esa información, da cuenta de una mala administración de datos y una mala gestión al seguimiento de ese programa, lo que incidió en el cumplimiento parcial del segundo objetivo específico de esta investigación. De haber capacidad técnica y, sobre todo, interés, podría estimarse la contribución directa del PJCF al fortalecimiento de las cooperativas

y OSSE a través de las becas y prestaciones otorgadas a los aprendices, se podría saber con certeza cuántos de los aprendices se incorporaron a las cooperativas, en qué regiones se encuentran, cuáles otros OSSE, además de cooperativas, han recibido becarios, etc.

En lo que respecta al PSV, los múltiples cambios que se han realizado a las ROP en materia de conformación de cooperativas y fomento del ahorro, junto con la falta de información que se dio en este punto, han terminado por suprimir en la normativa del Programa todo lo relativo al fomento del cooperativismo. De tal forma que de todas las Comunidades de Aprendizaje Campesino existentes y entre todas las personas beneficiarias, al cabo de 5 años sólo ha sido posible la conformación de una cooperativa, cuyo esquema de surgimiento y operación deberá ser seguido muy de cerca. Este vaivén en la normativa, en última instancia, incidió también en el cumplimiento parcial del tercer objetivo de esta investigación.

La situación del PMB o Tandas es aún más limitada, al encontrarse cambiando de área de adscripción, de la Secretaría de Economía a la Secretaría de Bienestar y finalmente a la Financiera para el Bienestar, sin la erogación de presupuesto en algunos ejercicios, sin que exista el menor dato que dé cuenta sobre cómo este programa ha fortalecido al SSE o a los OSSE, ya que, como se mencionó en el apartado correspondiente, sus acciones se dirigen exclusivamente a personas físicas.

Por su parte, el INAES, con el presupuesto limitado con el que cuenta, se ha enfocado más en acciones de divulgación de la ESyS. Posiblemente su ejercicio más efectivo en la materia ha sido la conformación y operación de los NODESS, que se centran en la creación de redes de intercambio de experiencias y saberes, aspecto importante para la visibilización de la ESyS pero que se queda muy corto para el gran propósito que la 4T se planteó, además de las dificultades que

suponen no contar con un esquema de apoyo económico o incentivos similares para los participantes.

El hecho de que se permitiera la desaparición del PPFES S-017, que se aprobara un programa sectorial de fomento a la economía social tardío y sustentado en programas que poco o nada han podido abonar a la ESyS supone un grave retroceso para la política pública con la que se contaba durante la administración de EPN.

Considerando todos los aspectos señalados anteriormente, es posible encontrar más elementos favorables para el fomento a la ESyS en la política pública de la administración de EPN, sin que ello signifique que los resultados hayan sido mejores, sino que existían más condiciones para que se pudiera dar el desarrollo de los OSSE. En dicho periodo se contó con suficiencia presupuestal (que fue disminuyendo paulatinamente), dos unidades administrativas (INAES y DGOP) que operaron el programa presupuestario S-017, este mismo programa fue específico para la atención de los OSSE y sus apoyos estuvieron dirigidos a agrupaciones, por lo que partían de la asociatividad. Existía personal que daba seguimiento a ese programa en las delegaciones estatales de la entonces SEDESOL y del INAES. Los apoyos tenían una cobertura nacional abarcando los 32 estados.

En contraste, las condiciones imperantes en la actual administración, al menos en lo que se refiere a la ESyS, no son alentadoras. Si bien es cierto que, se intentó recuperar la esencia de la ESyS, a través de sus valores, principios y prácticas, en las ROP de los diversos programas prioritarios considerados en el PSFES 2021-2024 no se establece de forma clara y explícita cómo se logrará lo anterior. A lo largo de diversos documentos normativos (como el PND, el propio PSFES, las ROP de los programas prioritarios) se reconoce la importancia de la economía social y del cooperativismo, sin embargo, únicamente permanece como discurso.

Pese a que en el PSFES 2021-2024 se afirma que su principal propósito es contribuir a la construcción de una economía orientada por el bienestar de las personas, tanto en lo individual como en lo colectivo, por la vía de los hechos se hace evidente que las acciones de la actual administración en materia de fomento a la ESyS no toman en cuenta a los sujetos colectivos, sino que se enfocan a personas físicas.

Entonces, ¿Qué perspectivas tiene esta política pública hasta el fin del sexenio López Obradorista? A un año de que concluya la administración federal de AMLO, no hay indicios de que la situación muestre un cambio favorable hacia la ESyS. Lo que se espera es que los programas sociales señalados en el PSFES 2021-2024 inicien con los reportes de cumplimiento de metas sexenales en cuanto al número de aprendices apoyados por el PJCF, el número de hectáreas intervenidas a través del PSV, el número de becas otorgadas a estudiantes, las tandas otorgadas, los adultos mayores beneficiados con la entrega de la pensión, etc.

Lo anterior sin que se ahonde, por supuesto, en las deficiencias de todos esos programas como la morosidad y falta de pago en los créditos otorgados, las irregularidades observadas entre algunos centros de trabajo y sus aprendices a quienes les solicitan una parte de la beca, etc. Más allá de la contabilización de resultados y reporte de metas, se espera poco o nulo avance sustantivo en materia de ESyS.

Y es que, si hay una palabra con que se pueda describir de mejor forma la actual política pública de fomento a la ESyS sería incongruente, esto por algunos puntos que ya se mencionaron anteriormente, como el hecho de sustentar una política pública que debería buscar fortalecer a sujetos colectivos en programas que, bajo ningún escenario, consideran como población objetivo a los sujetos colectivos.

El INAES solo cuenta con recurso limitado para la promoción de la ESyS, lo que se ha enfocado mayormente en su divulgación, vías cursos virtuales, sobre elementos básicos y conceptuales de la ESyS, por lo que se deja de lado otro tipo de necesidades de los OSSE.

Otra situación que denota la incongruencia de la actual política pública en la materia es que los indicadores y parámetros con los que se miden los resultados de los objetivos que se planteó dicha política son de orden económico (proporciones respecto del PIB, empleos sectoriales, cartera de crédito, etc.), cuando los programas a través de los cuales se busca materializar esa política pública son de orden social. Además de considerar a las SOCAP, para las cuales no ha habido un solo apoyo por parte de los programas enlistados en el PSFES 2021-2024.

Si se retoma lo expresado por las sociedades cooperativas que recibieron aprendices del PJCF, queda claro que, uno de los aspectos que más valoraron del PJCF fue la ayuda que éste representó en materia de sueldos y prestaciones subvencionadas por el Programa, por lo que se trata de una necesidad de tipo económico.

En ese sentido, al enmarcar por completo la política pública de fomento a la ESyS en la política social, se dejan de lado a los OSSE que requieren impulso en materia empresarial, de capacitación, capitalización, para innovar productos o procesos, etc. Esto no ha sido exclusivo de la administración de AMLO, debe recordarse que la resectorización del INAES de la Secretaría de Economía a la entonces Secretaría de Desarrollo Social se dio en 2016, en el segundo trienio de la administración federal de EPN.

Esa resectorización del INAES da cuenta de la concepción que se ha tenido del Sector Social de la Economía y del tipo de organismos que lo conforman o los que son convenientes que lo conformen, desde la óptica del Gobierno Federal en

turno. De tal manera, durante el segundo trienio de la administración de EPN los beneficiarios del PPFES S-017 fueron principalmente agrupaciones no constituidas legalmente que buscaron generar fuentes de autoempleo y medios de subsistencia para sus integrantes quienes, en la práctica no necesariamente conocían ni se regían bajo los principios de la ESyS. Aunado al enfoque clientelar que se les dio a esos subsidios, muchas veces gestionados por organizaciones político-campesinas adscritas, frecuentemente, a diversos partidos políticos.

Con la administración de AMLO, el fomento de la ESyS se dispersa en varios puntos, entre los que se encuentran el fomento del ahorro de una parte de los subsidios recibidos y la incorporación a centros de trabajo para recibir capacitación, principalmente, por lo que la presencia central de la ESyS se diluyó en los diversos programas prioritarios que conforman la política social del gobierno de AMLO.

Aunque en el propio PSFES 2021-2024 se señala que toda la política pública de fomento a la ESyS implementada durante la administración de EPN tuvo un corte clientelar, lo cierto es que los actuales programas sociales no escapan de esa tendencia. Basta con ver las diversas redes sociales de grupos de beneficiarios del PSV y del PJCF en las que usuarios (ya sea reales o “bots”) pregonan que la candidata elegida por la coalición de oposición sin duda desaparecerá todos los programas sociales en caso de llegar a la presidencia, por lo que, con o sin intención, los programas han sido un medio para atraer y mantener votos, bajo la amenaza implícita de que, si no se vota por el partido dominante, los programas sociales desaparecerán.

Esta situación de incertidumbre de “perder” los apoyos en caso de que el partido actualmente en el poder no gane los comicios, denota la vulnerabilidad de la población en condiciones más adversas (jóvenes o adultos desempleados, adultos mayores, estudiantes de escasos recursos, productores agrícolas o

ganaderos sin acceso a financiamiento, etc.) y de su dependencia hacia los subsidios que les han sido otorgados.

Por otro lado, si se recapitula lo señalado por Coraggio (2013), sobre las 3 corrientes de pensamiento en torno a la ESyS, el enfoque de la política pública de fomento a la ESyS, tanto en la administración de EPN como de AMLO, se ha centrado en la primera corriente más básica que busca atender a la población en pobreza vía la inserción en el mercado laboral. La diferencia radica en que el PPFES S-017 operado a lo largo de la administración de EPN se dirigió a agrupaciones (grupos de trabajo o figuras constituidas jurídicamente), mientras que los diversos programas prioritarios de la política social de AMLO se han dirigido a individuos, lo que va erosionando la capacidad organizativa de las personas, situación que se reflejó entre los beneficiarios encuestados del PSV, quienes encontraron muy difícil poder ponerse de acuerdo y organizarse para emprender alguna actividad productiva de forma colectiva.

El discurso que se ha pregonado desde el inicio de la administración de AMLO es que bajo su mandato se lucharía contra la corrupción y el neoliberalismo a través del fortalecimiento de las instituciones del Estado, propiciando la austeridad y evitando el despilfarro al disminuir salarios de los funcionarios públicos de alto nivel, extinguiendo fideicomisos y fondos diversos del Estado, evitando el robo de combustible, concentrando la atención en la recaudación fiscal sobre todo por parte de grandes empresas, etc.

En el marco de esas medidas y sobre todo de las relativas a la austeridad, el haber terminado con el PPFES-S017, la desarticulación de la DGOP, la disminución en el presupuesto del INAES y la propuesta para que este instituto prácticamente desaparezca y se incorpore como un área administrativa menor de la Secretaría de Bienestar, refleja el poco aprecio y poca importancia que se le da en esta administración a la ESyS.

Pese a la postura crítica de AMLO hacia el neoliberalismo, resulta otra contradicción que se haya olvidado del movimiento y del sector económico a través del cual podía fortalecerse la construcción de un sistema distinto al capitalista.

La actual política pública de fomento a la ESyS está muy lejos de acercarse a la segunda corriente señalada por Coraggio (2013) y que busca conformar un sector articulado y orgánico que incorpore elementos solidarios en los procesos de producción, comercialización y consumo, así como conformar a sujetos colectivos. En cambio, desde el diseño de sus programas prioritarios, la presente administración ha ignorado por completo a las colectividades, su conformación no es un objetivo. Si bien es cierto que como parte del PSV se contempla la formación de Comunidades de Aprendizaje Campesino, éstas únicamente obedecen a la obligatoriedad de agruparse con base en un criterio geográfico.

De tal forma, los diversos programas prioritarios de la actual administración se quedan estancados en su faceta regulatoria y distributiva, que es valiosa pero que no abona a la búsqueda de la transformación de la estructura económica, por ahora, solo se sigue centrando en la inclusión de personas excluidas del mismo sistema imperante.

Las políticas públicas son la respuesta a problemas públicos y éstos, para el SSE consisten en los siguientes, de acuerdo con el PSFES 2021-2024:

- Ausencia de una cultura generalizada en la población que desde los principios, valores y prácticas de la economía social contribuya a la transformación del actual modelo de desarrollo económico y social.
- Entorno regulatorio y económico no favorable para el desarrollo de los OSSE.
- Capacidades limitadas de los OSSE.

- Acceso limitado al ahorro, crédito, aseguramiento y otros servicios financieros, adecuados a la población de bajos ingresos y en un porcentaje elevado de municipios rurales y semirurales del país.

De acuerdo con el proceso para la formulación de políticas públicas, después de la definición del problema público deben construirse opciones para resolver el problema, siendo la co-construcción la vía ideal. Sin embargo, considerando los programas prioritarios analizados, la política pública diseñada para el fomento de la ESyS no responde mayormente a solucionar esos problemas públicos. Dichos programas prioritarios fueron creados e implementados 3 años antes de la elaboración del PSFES 2021-2024, por lo que carecen de alineación con los problemas públicos identificados. La única problemática que es más o menos atendida es la última, la relativa a la inclusión financiera y, en ese caso, no se habla de OSSE sino de la población de bajos ingresos, por lo que, de nueva cuenta, se vuelve a equiparar a los OSSE con actores de escasos recursos.

Al no haber un proyecto sólido y bien definido por parte del Estado hacia el SSE, será un reto su consolidación y la resolución de los problemas públicos identificados. En suma, a lo largo de los últimos 10 años, desde la publicación de la Ley de Economía Social Solidaria y de los programas sectoriales de fomento a la economía social que se han elaborado, los grandes objetivos propuestos, ya sea con el enfoque de corte empresarial o con el enfoque de tipo conceptual, hubieran sido pertinentes y sumamente enriquecedores en caso de haberse alcanzado. Sin embargo, el contexto en el que estos se desenvuelven implica cuestiones de orden mayor como la política social y económica formulada por cada administración y, en última instancia, en la política partidista y los intereses detrás de ésta.

Considerando la proximidad de los comicios federales, será interesante ver el comportamiento de los actores del SSE, tomando en cuenta el menoscabo del que ha sido objeto la ESyS durante la actual administración federal. Sin embargo,

hasta ahora, más allá de publicaciones en sitios web en el que varios actores expresan su inconformidad por la iniciativa para la degradación del INAES, en general, no se observa un movimiento unificado y organizado que vele por los intereses de la ESyS y es que, tal como se ha comentado en los dos PSFES analizados, el SSE no ha logrado construir una identidad colectiva que considere a todos sus actores, por lo que cada subsector atiende sólo su propia problemática.

Ante esa situación general, es apremiante luchar por recuperar las condiciones que había previo al inicio de la administración de AMLO, en términos de presupuesto, infraestructura y personal, en aras de detener la erosión que se ha realizado a la política pública de fomento a la ESyS.

También se requiere congruencia entre los objetivos y estrategias de la política pública de fomento a la ESyS y las disposiciones del o los programas que aborden lo relativo a este sector. No es válido usar solo en el discurso a la ESyS para después reducirla a esquemas simplistas que solo la atienden de forma colateral, en el mejor de los casos.

Sin duda se requiere un presupuesto suficiente y específico enfocado en la promoción y fomento de la ESyS. Tomando como ejemplo las partidas presupuestarias señaladas en el PEF (para desarrollo rural, para la igualdad entre hombres y mujeres, etc.) podría ser factible estructurar una partida para el abordaje de la ESyS en diversos de los programas que conforman la administración pública federal, incluyendo los que hasta ahora no han sido articulados con la ESyS, pese a tener potencial.

El hecho de considerar a los ejidos y comunidades como OSSE es lógico dado que se fundamentan en la propiedad social de la tierra y su esquema de funcionamiento es a partir de Asambleas, es decir, la asociatividad es la base de su existencia y sobre todo, de la toma de decisiones. Sin embargo, a su interior,

las actividades productivas suelen realizarse también de forma individual, en las parcelas agrícolas, por ejemplo, por lo que no todas las actividades realizadas al interior de estas figuras son de tipo colectivo.

Partiendo de la definición de los OSSE, sería muy relevante que, a través de los censos del INEGI y las diversas encuestas recabadas periódicamente, se recuperara información para la caracterización de estas organizaciones y para la estimación de sus impactos, sin que sea necesaria la firma de convenios, sino que fuera una actividad ya internalizada en el INEGI.

Más allá de presupuestos erogados y número de apoyos entregados, resulta fundamental recuperar el impacto o beneficio (social, económico, cultural, etc.) de los programas que más han contribuido al fomento de la ESyS, para ello, resultan valiosos los estudios de corte cualitativo que permitan visibilizar estos cambios. Para ello, se pueden establecer convenios con centros estatales de investigación, universidades u organismos internacionales como OXFAM que, a través de diversos proyectos locales o regionales, han trabajado con empresas de la ESyS.

Pese a que las zonas altamente marginadas y con altos índices de violencia requieren intervenciones permanentes por parte del Gobierno, las empresas de la ESyS que se encuentran en otras zonas fuera de esa clasificación también requieren distintas clases de apoyo, por lo que su ubicación geográfica no debería ser una limitante.

El diseño de un programa específico enfocado a las empresas de la ESyS, mediante el cual se busque el fortalecimiento de sus capacidades asociativas y empresariales, a través de servicios de capacitación y apoyo técnico, se debería complementar con la articulación o la transversalidad del enfoque de la ESyS con los programas con los que se cuente. Por ejemplo, como parte del Programa de Microcréditos o Crédito Solidario para el Bienestar se pueden diseñar

modalidades dirigidas a estas empresas, con montos un tanto mayores y posiblemente otro tipo de condiciones de pago. Eso implicaría tener como población objetivo, además de personas físicas, a las agrupaciones, cooperativas y empresas de la ESyS.

Se requiere fomentar, desde el nivel estatal y municipal, la visibilización de las cooperativas y de las diversas empresas de la ESyS, impulsar encuentros estatales o regionales de mesas de negocio, promover y facilitar la firma de convenios con cooperativas como se hizo en la Ciudad de México con las cooperativas textiles para la confección de uniformes escolares. Para esto, sería de gran ayuda las oficinas estatales del INAES, como facilitadores de estos procesos.

Resulta fundamental que la política pública en la materia busque articular a las empresas de la ESyS en redes locales y regionales, de tal forma que se generen circuitos solidarios integrados con capacidad real para influir sobre los mercados y retener y reinvertir el excedente económico en las propias comunidades en las que se generaron. Esto traería consigo el fortalecimiento del tejido social y contribuiría al control de los territorios por parte de los habitantes de las comunidades rurales y urbanas del país, evitando la migración por causas económicas o producto del efecto disolvente de la delincuencia organizada.

Sería útil tomar en cuenta a los programas de otros ramos como el Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar, operado por la CONAFOR, el Proyecto de Territorios Productivos Sostenibles de la SEMARNAT, entre otros, para identificar áreas de oportunidad y sinergias. Después de todo, estos programas operan, por lo general, en ejidos y comunidades.

Si se busca la inclusión financiera y el desarrollo de la banca social, es necesaria la adecuación del marco jurídico de las SOCAP para que su constitución y reconocimiento por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sea más

sencilla. Aunado a permitir los préstamos hacia cooperativas de producción o de otro tipo.

Además, si se pretende adherir a los beneficiarios de programas a cooperativas de ahorro y préstamo se entendería que como paso previo tendría que fortalecerse el sector de las SOCAP y reformar la LRASCAP.

Puesto que la formación de nuevas cooperativas llega a considerarse una meta o a medirse en los indicadores del programa sectorial de fomento a la economía social, conviene analizar si en realidad, el incremento *per se* de estas organizaciones es lo que se busca. En este sentido conviene valorar qué tan importante es que se creen nuevas cooperativas, considerando que algo igual o más importante es que se fortalezcan y consoliden las que ya hay y que se formen personas cooperativistas de las propias localidades. Si únicamente se fomenta la creación de cooperativas o de empresas de la ESyS para poder acceder a apoyos, el impacto de esto será nulo y solo perjudica al SSE. Aunado a lo anterior, actualmente no existen los mecanismos que permitan medir con precisión el número de cooperativas y empresas de la ESyS operando en México.

Finalmente, debe encontrarse, crearse o adaptarse un enfoque de la economía social propio del contexto mexicano, de tal forma que exista un equilibrio en el que se reconozca la naturaleza social de las organizaciones de la ESyS pero también su faceta empresarial.

FUENTES CONSULTADAS

- ACI (2021). Alianza Cooperativa Internacional. Disponible en: <https://www.ica.coop/es>. Recuperado el 03 de agosto de 2021.
- Aguilar, L. (2012). Política Pública: Una Mirada Al Presente Y Al Futuro (Public Policy: An Overview to It's Present and It's Future).
- Banco Mundial. (2010). La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. *Documento de Trabajo*, (59207).
- Bazán Landeros, Wendy y Gabriela Torres-Mazuera (2021). Las disputas por el desarrollo rural en el gobierno de la 4T. *Revista Nexos*. Disponible en <https://medioambiente.nexos.com.mx/las-disputas-por-el-desarrollo-rural-en-el-gobierno-de-la-4t/>. Acceso el 17 de enero de 2022.
- Boisier, Sergio, (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente, *Revista Eure*, vol. XXX, No. 90, Chile, pp. 27-40.
- Bru Martín, Paloma y Manuel Basagoiti R. (2002). *La investigación-acción participativa como metodología de mediación e integración socio-comunitaria*, Mimeo.
- Canto Sáenz, R. (2015). Políticas públicas, racionalidad y razón. *Tópicos (México)*, (49), 259-290.
- Cañedo, R., Mendoza, M. D. C. B., & Carmona, J. C. E. (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.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al (2022). World Inequality Report 2022. World Inequality Lab. Disponible en: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2021/12/WorldInequalityReport2022_Full_Report.pdf. Consultado el 21 de septiembre 2023.
- Chaves R. y Monzón, J.L. (2000) Las cooperativas en las modernas economías de mercado, *Economistas*, no. 83, pp. 113-123.
- Collin, L. (2014). Economía solidaria: local y diversa. *Tlaxcala, México: El Colegio de Tlaxcala, Centro Argentino de Etnología Americana*.
- CONACYT (2020). Convocatoria 2020 Redes horizontales de conocimiento. México. Disponible en https://conahcyt.mx/wpcontent/uploads/convocatorias/redes_horizontales

conocimiento/Conv2020%20REDES%20HORIZONTALES.pdf).
Recuperado el 23 de julio de 2023.

CONEVAL (2013). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Ciudad de México: CONEVAL.

CONEVAL (2016). Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Informe_Final_Eval_Integral_Sector_Social_Economia.pdf. Recuperado el 02 de mayo de 2019.

CONEVAL (2019). Ficha Inicial de Monitoreo 2019-2020 del Programa de Fomento a la Economía Social. México. Disponible en https://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/FICHA_MONITOREO_EVAL_2019_2020/FIMyE_S017_2019_2020.pdf. Recuperado el 13 de febrero de 2021.

CONEVAL (2020). Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/15.PJCF.zip . Recuperado el 03 de julio de 2020.

CONEVAL (2020a). Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/ED_TC_19_20/2.PSV.zip. Recuperado el 18 de abril de 2022.

CONEVAL (2021). Estudio exploratorio de resultados del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020. Primer informe. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/Exploratorio_PMB_1erInforme.pdf%23search=tandas. Recuperado el 28 de agosto de 2023.

CONEVAL (2022). Estudio sobre el impacto del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020. Ciudad de México: CONEVAL. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/803355/Impacto_PMB_2.pdf. Recuperado el 28 de agosto de 2023.

Coraggio, J. L. (2013). Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 15(2), 11-24.

- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379.
- DOF (1994). Ley General de Sociedades Cooperativas publicada el 03 de agosto de 1994 y última reforma publicada el 19 de enero de 2018. México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143_190118.pdf. Recuperado el 21 de septiembre 2023.
- DOF (2012). Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo Referente al Sector Social de la Economía. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/629846/LESS_12-04-19.pdf. Recuperado el 25 de mayo de 2021.
- DOF (2015). Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018 publicado el 18 de junio de 2015. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015#gsc.tab=0. Recuperado el 21 de septiembre 2023.
- DOF (2018). Acuerdo por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro publicado el 06 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546000&fecha=06/12/2018#gsc.tab=0. Recuperado el 17 de enero de 2022.
- DOF (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 publicado el 12 de julio de 2019.
- DOF (2019a). Lineamientos de Operación 2019 del Programa Sembrando Vida publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/documentos/lineamientos-de-operacion-del-programa-sembrando-vida>. Recuperado el 19 de abril de 2022.
- DOF (2020). Programa Sectorial de Energía 2020-2024 publicado el 08 de julio de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596374&fecha=08/07/2020#gsc.tab=0. Recuperado el 28 de septiembre de 2023.
- DOF (2020a). Reglas de operación 2021 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro publicadas el 23 de diciembre de 2020. México. Disponible en: http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020#gsc.tab=0. Recuperado el 15 de octubre de 2021.

- DOF (2020b). Reglas de operación 2020 del Programa Sembrando Vida publicadas el 30 de marzo de 2020. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020#gsc.tab=0. Recuperado el 30 de septiembre de 2021.
- DOF (2020c). Reglas de operación 2021 del Programa Sembrando Vida publicadas el 28 de diciembre de 2020. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608917&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0. Recuperado el 30 de septiembre de 2021.
- DOF (2020d). Programa Nacional Forestal 2020-2024 publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2020. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609275&fecha=31/12/2020#gsc.tab=0. Recuperado el 18 de mayo de 2022.
- DOF (2021). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas el 31 de diciembre de 2021. México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/741257/ROPS_2022_CONSOLIDADO_rev_DV.pdf. Recuperado el 11 de abril de 2022.
- DOF (2021a). Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024 publicado el 21 de diciembre de 2021. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638883&fecha=21/12/2021#gsc.tab=0. Recuperado el 10 de enero de 2022.
- DOF (2021b). Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar publicado el 13 de mayo de 2021. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618249&fecha=13/05/2021#gsc.tab=0. Recuperado el 04 de julio de 2021.
- DOF (2022). Reglas de operación 2023 del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro publicadas el 29 de diciembre de 2022. México. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676030&fecha=29/12/2022#gsc.tab=0. Recuperado el 14 de septiembre de 2023.
- DOF (2022a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas el 30 de diciembre de 2022. México. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676230&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0. Recuperado el 30 de enero de 2023.
- DOF (2022b). Reglas de operación 2022 del Programa de Microcréditos para el bienestar publicadas el 04 de julio de 2022. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5656956&fecha=04/07/2022#gsc.tab=0. Recuperado el 04 de diciembre de 2022.

- DOF (2022c). Reglas de operación 2023 del Programa Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/conafor/documentos/reglas-de-operacion-2023-322774>. Recuperado el 08 de enero de 2023.
- DOF (2023). Acuerdo por el que se aprueba y publica el Programa Nacional Para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2020-2024 publicado el 16 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5679748&fecha=16/02/2023#gsc.tab=0. Recuperado el 28 de septiembre de 2023.
- DOF (2023a). Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2024. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/>. Recuperado el 09 de septiembre de 2023.
- ENIGH (2023). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2022. INEGI. México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2022/doc/enigh_2022_ns_presentacion_resultados.pdf. Recuperado el 21 de septiembre 2023.
- Estevez, J. V. (2005). La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. *Quórum Académico*, 2(2), 72-88.
- Gaceta Parlamentaria (2018), Iniciativa con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOF_28dic18.pdf. Recuperado el 07 de marzo de 2021.
- Gaceta Parlamentaria (2019), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Palacio Legislativo de San Lázaro. No. 5266-XVIII. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf> Recuperado el 23 de septiembre 2023.
- García Caudillo, P. M., Canales de la Fuente, E. A., & Méndez Arenas, G. (2022). Articulación del programa Sembrando Vida, con la red nacional de nodos para el impulso de la economía social solidaria en México: El caso del NODESS ESSALIA.
- Gouttefanjat, F. (2023). Pistas críticas para la valoración integral del programa mexicano Sembrando Vida, Utopía y Praxis Latinoamericana, Año 28, No. 102, Venezuela.
- Hernández Sampieri et al (2006). *Metodología de la investigación*. Madrid: McGraw Hill. 4ª ed. 447 p.

IICA (2012) Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México. 157 p. Disponible en: [https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Atlas de propiedad social y servicios ambientales en Mexico.pdf](https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Atlas_de_propiedad_social_y_servicios_ambientales_en_Mexico.pdf). Recuperado el 18 de mayo de 2022.

INAES (2013). *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social- Resumen Ejecutivo*. México. Instituto Nacional de la Economía Social, 50 p. Disponible en: [https://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/DiagnosticoPFES/RESUMEN EJECUTIVO DIAGNOSTICO INAES.pdf](https://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/DiagnosticoPFES/RESUMEN_EJECUTIVO_DIAGNOSTICO_INAES.pdf). Recuperado el 31 de marzo de 2021.

INAES (2018). Informe de Avance y Resultados 2018 del Programa de Fomento a la Economía Social. Instituto Nacional de la Economía Social, México, 34 p. Disponible en: [http://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Rendicion Cuentas/Avance%20y%20Resultados%202018%20PFES.pdf](http://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Rendicion_Cuentas/Avance%20y%20Resultados%202018%20PFES.pdf). Recuperado el 31 de marzo de 2021.

INAES (2018a). Compendio de Información Básica 2013-2017. Instituto Nacional de la Economía Social. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/inaes/galerias/encuentro-nacional-de-intercambio-de-experiencias-por-linea-de-produccion>. Recuperado el 31 de marzo de 2021.

INAES (2018b). Informe y balance de cierre de administración 2013-2018. Instituto Nacional de la Economía Social. México. Disponible en: [https://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Informe Anual.pdf](https://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Informe_Anual.pdf). Recuperado el 31 de marzo de 2021.

INAES (2021). NODESS: Strategic alliances in promoting the Social and Solidarity Economy as a strategy to solve problems and challenges generated by the COVID-19 pandemic. México. Disponible en: <https://sinca.gob.mx/pdf/OCDE.pdf>. Recuperado el 29 de mayo de 2023.

INAES (2023). Informe de avance y resultados 2022 del Programa de Fomento a la Economía Social 2021-2024. Instituto Nacional de la Economía Social. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/inaes/documentos/avances-y-resultados-2022-del-programa-de-fomento-a-la-economia-social>. Recuperado el 18 de agosto de 2023.

Kapron, S., Fialho, A. (2004). Políticas públicas para la economía solidaria. En A. Cattani, *La otra economía* (págs. 345-351). Argentina: Editora Veraz LTDA.

- Laville, Jean-Louis (2001). "El desafío de una alianza entre el Estado y la sociedad civil". In Defourny, Jacques (comp): *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Malhotra, N. (2004) *Investigación de mercados. Un enfoque aplicado*. México, Pearson Prentice Hall, cuarta edición, 713 p.
- Marañón Pimentel, B., López Córdova, D., Sosa Ferreira, A. P., Villarespe Reyes, V., Rubio, M., & Rojas Herrera, J. J. (2013). La economía solidaria en México.
- Martínez Espinoza, Manuel. I. (2021). La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador. *Revista Española de Ciencia Política*, 55, 121-142. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.55.05>
- Morgan, D. (1998) "Practical strategies for combining qualitative and quantitative methods: applications to health research" en *Qualitative Health Research*, Vol. 8, mayo 1998, pp. 362-376.
- OCDE (2017). Estudios económicos de la OCDE, México. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en: <https://www.oecd.org/economy/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>. Recuperado el 22 de septiembre 2023.
- Oulhaj, L. (2015). *Miradas sobre la Economía Social y Solidaria en México. Breve revisión conceptual del tercer sector*.
- Oxoby, P. (2010). Una aproximación a las divergencias e implicaciones de los distintos abordajes a la Economía Social: países centrales europeos y América Latina. *Otra economía*, 4(6), 153-166.
- Palomares Oliveros, A. (2023). Jóvenes Construyendo el Futuro: Política Pública o Programa Asistencialista con Fines Electorales. *La Investigación en Humanidades, Ciencias Sociales y las Bellas Artes como Herramienta para Identificar Retos y Oportunidades Posteriores a una Crisis*. 32-35.
- Polanyi, Karl (1976). La economía como proceso institucionalizado. En Godelier, M. (Comp). *Antropología y economía*. Anagrama. Barcelona.
- Ramos Castro, I. C. (2015). Origen y evolución de la Economía Social y Solidaria en el contexto mundial y nacional. *Revista UNIANDES Episteme*, 2(3), 229-235.
- Rojas, R. (1995) *Guía para realizar investigaciones sociales*. México, Plaza y Valdés 437 p.

- Rojas Herrera, J. J. (2019). Aproximación sociológica al significado de los términos: economía popular, economía social y economía solidaria en México. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (39), 61-73.
- Rojas Herrera, J., & Rojas Herrera, M. (2016). Co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015. *Argumentos*. (80), 125-151.
- Rubio Ugalde, G. J., Zamora, L. A. R., & Castillo, L. A. L. (2022). Impacto de Jóvenes Construyendo el Futuro y desempleo juvenil de México. *Política y Cultura*, (57), 109-134.
- Sabaté, A., & Hintze, S. (2004). Presentación a la edición en español. En A. Cattani, *La otra economía* (págs. 15-22). Argentina: Editora Veraz LTDA.
- Sandoval Casilimas, C. (1996) *Investigación Cualitativa*. Colombia, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, 311 p.
- Sánchez Trujillo, M. G. (2012). Economía social, conceptos y prácticas como alternativa de desarrollo socioeconómico en México.
- SEDESOL (2016). Cuaderno de trabajo. Programa de Fomento a la Economía Social. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/149284/9anexo07cuadernotrabajo.pdf>. Recuperado el 20 de mayo de 2020.
- SEDESOL (2018). Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Fomento a la Economía Social. México. Disponible en: [http://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20%20PFES%202017-2018/INFORME EVALUACION ECyR S017 2017 2018.pdf](http://transparencia.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Evaluaci%C3%B3n%20de%20Consistencia%20y%20Resultados%20%20PFES%202017-2018/INFORME%20EVALUACION%20ECyR%20S017%202017%202018.pdf). Recuperado el 27 de abril de 2022.
- Sen, Amartya (2004). “¿Cómo importa la cultura en el desarrollo?”, en: Revista Letras Libres, año 6, N. 71, pp. 23-31. México DF
- Serna de la Garza, J.M. (sf). El concepto de gobernanza. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- SCHP (2015) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2016/ramo20>. Recuperado el 03 de octubre de 2023.
- SCHP (2016) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar.

Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2017/ramo20>.
Recuperado el 03 de octubre de 2023.

SCHP (2017) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2018/ramo20>.
Recuperado el 03 de octubre de 2023.

SCHP (2018) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/20/r20_afpe.pdf Recuperado el 03 de octubre de 2023.

SHCP-CNBV (2019). Alfabetización financiera en México, Estudios de Inclusión Financiera, no. 1, México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613908/01_Indice_de_Alfabetizacion.pdf. Recuperado el 03 de octubre de 2023.

SCHP (2019) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/20/r20_afpe.pdf

SCHP (2020) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/20/r20_afpe.pdf. Recuperado el 03 de marzo de 2021.

SCHP (2021) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2022/ramo20>.
Recuperado el 09 de octubre de 2023.

SCHP (2022) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2023/ramo20>.
Recuperado el 09 de octubre de 2023.

SCHP (2023) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024 Análisis funcional programático económico del Ramo 20 Bienestar. Disponible en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2024/ramo20>.
Recuperado el 09 de octubre de 2023.

- Soto, O. (1996) *La Economía Popular: asociativa y autogestionaria*, Managua, CIPRES.
- STPS (2021) Diagnóstico del Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro, Gobierno de México. Disponible en: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf. Recuperado el 20 de enero de 2022.
- Taylor S. y R. Bogdan (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. España, Ediciones Paidós Ibérica, 343 p.
- UAM (2016). Evaluación de diseño del Programa de Fomento a la Economía Social. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/ago/InFinal_S017-20160808.pdf. Recuperado el 27 de abril de 2022.
- Valtierra, E. (1989) *Métodos y técnicas empleadas en la realización de investigaciones evaluativas en programas de desarrollo agrícola regional*. Tesis de maestría. México, Posgrado en Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados.

ANEXOS

Anexo 1

En el siguiente cuadro se describen los 2 tipos de instrumentos de recolección de datos diseñados.

Cuadro A1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Programa	Dirigido a	Técnica	Instrumento	Procesamiento
Jóvenes Construyendo el Futuro	Socios y/o directivos de sociedades cooperativas que recibieron aprendices en cualquier año entre 2019 y 2022. Beneficiarios del Programa que estén en proceso o que ya hayan conformado una sociedad cooperativa de	Entrevista a profundidad	Guía de entrevista	Atlas ti
Programa Sembrando Vida	producción, consumo o ahorro y préstamo o que tengan conocimiento sobre el ahorro que el Programa retiene de forma automática y obligatoria.	Encuesta	Cuestionario	Excel y SPSS

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

En el siguiente cuadro se desglosan las dimensiones y los ítems desarrollados para el instrumento correspondiente al PJCF.

Cuadro A2. Operacionalización de variables para los instrumentos del PJCF

Dimensión	Variables	Definición	Item Jóvenes Construyendo el Futuro - Cooperativas
Naturaleza del trabajo	Educación, formación e información	Educación, formación y capacitación permanente y continua para los miembros	¿Los aprendices recibieron capacitación para poder trabajar en la cooperativa? ¿Qué temas abarcó la capacitación? En caso de haber brindado capacitación a los aprendices sobre el modelo cooperativista, ¿cree que estos comprendieron su esencia y funcionamiento? ¿De qué forma se llevó a cabo la capacitación sobre el modelo cooperativista? ¿Cree que el tiempo (máximo 12 meses) y las condiciones en que colaboran los aprendices es suficiente para formarlos como cooperativistas? ¿Existen aprendices que se hayan vuelto socios de la cooperativa?
Inclusión	Inclusión laboral, económica y/o financiera	Acceso por parte de los integrantes de la organización al autoempleo, mecanismos financieros	¿Puede explicar cómo fue el proceso para lograrlo? ¿Cuál es el estatus y prestaciones que ahora reciben esos aprendices-socios? ¿Existen aprendices que se hayan vuelto empleados permanentes de la cooperativa? ¿Puede explicar cómo fue el proceso para lograrlo? ¿Cuál es el estatus y prestaciones que ahora reciben esos aprendices-empleados?
Valores adoptados	Autorresponsabilidad	Cada integrante adquiere responsabilidades en la realización de las tareas asignadas, las cuales deben ser realizadas de manera correcta para buscar el buen funcionamiento de la organización.	¿Cómo calificaría el desempeño de la mayor parte de los aprendices? ¿Qué intereses o perfil tienen los aprendices que mejor se desempeñaron? ¿Cómo calificaría el nivel de compromiso de los aprendices hacia la cooperativa? ¿Cree que los aprendices pudieron desarrollar o fortalecer sus competencias técnicas y hábitos de trabajo?
Génesis de la organización	Generalidades de creación	Fecha y circunstancias generales en que surgió la organización	¿En qué año se creó la cooperativa? ¿Cuántas personas integraban la cooperativa cuando ésta se creó?
Vínculo con la sociedad y otros organismos del SSE	Participación económica en los problemas sociales Creación de valor social, ambiental o cultural en el entorno inmediato.	Destinar parte de sus excedentes a ciertos fines de interés social. Compromiso solidario con las comunidades donde desarrollan su actividad	¿De dónde son originarios los aprendices que han recibido? ¿Por qué cree que los postulantes deseen participar en la cooperativa? ¿Hay aprendices que, al concluir su periodo en la cooperativa, hayan optado por formar su propia cooperativa o volverse socios de alguna otra?

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Jóvenes Construyendo el Futuro - Cooperativas
Características de las organizaciones de ES	Personalidad jurídica propia	La organización está conformada jurídicamente	Nombre del OSSE: Tipo de OSSE: En caso de tratarse de una cooperativa especifique, ¿Qué tipo de cooperativa es?
	Operación legal como sujetos de desarrollo económico.	Las actividades implementadas por la organización se encuentran dentro del marco legal La organización es susceptible de recibir apoyos de diversa naturaleza por parte del Estado, en cualquiera de sus niveles.	En caso de tratarse de una cooperativa de producción, especifique la actividad que realizan Sector económico de la actividad que realizan
	Destinatarios de las políticas públicas de fomento económico.		¿En cuáles años la cooperativa ha participado como Centro de Trabajo en el PJCF? ¿Por qué decidieron participar como Centro de Trabajo en el PJCF? ¿La cooperativa seguirá participando como Centro de Trabajo en los años siguientes?
	Postulantes	Se refiere al comportamiento de las solicitudes por parte de los jóvenes postulantes	¿Cuántos aprendices han recibido a lo largo de su participación en el PJCF? ¿Hubo años en los que ningún joven se postuló para capacitarse en la cooperativa? Debido al límite de aprendices que pueden recibir de acuerdo con las ROP ¿Han tenido que rechazar solicitudes de postulantes? ¿Han recibido aprendices que, después de un tiempo colaborando con la cooperativa, decidieron cambiarse de Centro de Trabajo? ¿Cómo calificaría el proceso para postularse para ser Centro de Trabajo del PJCF?
	Requisitos	Se refiere a la serie de procedimientos que debieron cumplirse para ser beneficiarios del Programa	¿Tuvo problemas para cumplir con alguno de los requisitos? ¿Cómo calificaría la coordinación entre la cooperativa y la STPS, a través de la Plataforma Digital, para la gestión general? ¿El gobierno federal, estatal o municipal, a través de la STPS o alguna otra instancia, les otorga algún tipo de apoyo por su participación en el PJCF? ¿Qué perfil laboral o académico buscan en los jóvenes postulantes?
Experiencia con el programa en estudio	Perfil de participantes	Se refiere al perfil profesional de los jóvenes a los que han empleado como aprendices	¿Los postulantes aceptados por la cooperativa cumplen con ese perfil?? ¿Los aprendices aceptados han tenido experiencia en las actividades que realiza la cooperativa? ¿Cuántos días a la semana los aprendices acuden a la cooperativa? ¿Cuántas horas al día los aprendices suelen trabajar en la cooperativa? ¿Cree que su horario de trabajo es adecuado? ¿En qué áreas de la cooperativa han sido asignados los aprendices?
	Condiciones de participación	Características de la participación de las distintas partes o actores involucrados en el programa en estudio	¿En cuáles actividades participan mayormente los aprendices? ¿Cuáles son las actividades específicas que realizan los aprendices? ¿El tiempo que los aprendices dedican por día a sus actividades es suficiente? ¿Los aprendices son puntuales con los horarios establecidos para sus actividades? ¿Además de la beca que les otorga la STPS a los aprendices, ¿la cooperativa les brinda algún otro tipo de apoyo? De ser el caso, ¿cuánto es el apoyo económico que se les da a los aprendices y con qué periodicidad?
	Resultados	Apreciación general sobre la conveniencia de participar en el programa	¿Qué tanto considera que los aprendices han influido para que la cooperativa logre sus objetivos? A partir de la participación en el PJCF, ¿observa cambios en la cooperativa? ¿Cuáles son los beneficios o aspectos positivos de recibir aprendices?

Dimensión	Variables	Definición	Item Jóvenes Construyendo el Futuro - Cooperativas
Situación de la Política pública de fomento a la ESyS	Opinión	Ideas y argumentos sobre el estado actual de las políticas públicas de fomento a la economía social	¿Hubo algo negativo derivado de la participación de los aprendices? ¿Cree que el actual gobierno esté apoyando con firmeza a las cooperativas y las empresas de economía social? ¿Resultó útil para la cooperativa participar en el PJCF? ¿En qué medida cree que el PJCF contribuya a mejorar o fortalecer el movimiento o el sector de la economía social y solidaria en México? ¿Cree que el PJCF contribuya a que se creen nuevas cooperativas? ¿Cree que el PJCF contribuya a que se formen nuevos hombres y mujeres cooperativistas?
	Expectativas	Propuestas sobre la forma en la que deberían articularse las políticas públicas de apoyo a la economía social	¿Cómo cree que deberían ser los estímulos o apoyos para las cooperativas y empresas de la economía social?

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

En el siguiente cuadro se desglosan las dimensiones y los ítems desarrollados para el instrumento correspondiente al Programa Sembrando Vida, sin embargo, debido a que ninguna sociedad cooperativa fue conformada como resultado del PSV, no fue posible aplicar este instrumento.

Cuadro A3. Operacionalización de variables para el instrumento del PSV

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Sembrando Vida - Beneficiarios
Propiedad	Propiedad colectiva (cooperativa, social o comunal)	Propiedad social de los medios de producción y de la organización, en general.	El espacio donde se encuentra la cooperativa, los muebles y en general, las cosas que en ella se encuentran, ¿a quiénes pertenecen? ¿Están conformes con esa distribución de propiedad?
	Democracia económica	Independencia del poder de decisión respecto del capital aportado	¿El voto de cada socio vale lo mismo (un socio, un voto)?
	Organizaciones económicas más horizontales y participativas	Forma de distribución del poder sin jerarquías verticales marcadas por la subordinación	¿Existen jerarquías en las que se nombren superiores y subordinados?
	Autogestión	Los miembros de la organización tienen la capacidad de elegir y tomar las decisiones libremente, por lo que la organización es controlada únicamente por las decisiones de sus integrantes.	¿Practican la votación como mecanismo para la toma de decisiones? ¿Todos los socios son convocados para votar? ¿Todos los socios suelen participar en la votación? ¿Qué otros mecanismos practican para la toma de decisiones? ¿Existe alguna persona o institución externa a la cooperativa que también participe en las votaciones? ¿Quién es y que ha implicado esa votación?
Poder			¿Las decisiones sobre las actividades que realizan las toman solo los socios o participa alguna instancia o persona externa?
	Conformación y elección de la junta directiva	Manera en la que son elegidas las personas que conforman la junta directiva y comisiones	¿Quién y por qué? ¿Cómo está organizada la cooperativa? ¿Qué comisiones existen? ¿Cómo las eligen?
		Información periódica de sus estados financieros y de resultados a todos y cada uno de sus	¿Cada cuánto tiempo se renuevan?
	Rendición de cuentas	Asociados, a través de los informes a sus órganos de dirección, administración y vigilancia, así como libre acceso a la información respectiva para los mismos	¿Las personas que conforman la mesa directiva y los consejos les informan a los socios en general sobre el estado de la cooperativa? ¿Qué tipo de información dan a conocer?
Orientación de la			¿Cada cuánto tiempo se da a conocer esa información?
	Reciprocidad	Recibir en la misma medida en la que se da	¿Los socios se interesan en conocer y entender la información que les es proporcionada? ¿Usted siente que los otros socios son solidarios con usted igual que como usted es solidario con ellos?

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Sembrando Vida - Beneficiarios
actividad económica	Subordinación de la economía a objetivos sociales y humanos	Finalidad de servicios a sus miembros o a la colectividad, en lugar de la ganancia.	¿Cuál cree que sea la principal fortaleza de la cooperativa?
	Organización no lucrativa	Organización cuyo fin es el bienestar de sus miembros y no la generación de riqueza	¿Usted podría afirmar que el bienestar de los socios es lo más importante en la cooperativa?
	Organización no capitalista	Organización que se plantea ser una alternativa a aquellas de tipo capitalista	¿Se consideran a ustedes mismos (como cooperativa) una alternativa a las empresas privadas capitalistas?
	Mecanismos solidarios implementados durante el ciclo económico (distribución, circulación, consumo, financiación, etc.)	Prácticas o mecanismos solidarios diversas implementados a lo largo del ciclo económico	¿Cree que la solidaridad se hace presente a lo largo de las actividades que realizan? ¿Por qué y cómo?
	Interés colectivo	Las decisiones sobre el funcionamiento de la organización se toman a partir de las necesidades de la colectividad	A pesar de los intereses y necesidades individuales de cada socio, ¿Cree que todos buscan el bien general de la cooperativa? ¿Por qué? ¿Cree que todos los socios conocen la meta de la cooperativa y trabajan para alcanzarla? ¿Los socios tienen la facultad para realizar sus actividades de la forma en que las disfruten más?
	Trabajo creativo	Creatividad e innovación en todos los ámbitos y prácticas de los organismos	¿Qué diferencias cree que haya entre las actividades que realizan en la cooperativa y las que harían en otro tipo de trabajo?
Naturaleza del trabajo	Enriquecimiento del contenido y del proceso del trabajo	Supone la descentralización hacia el trabajador de la toma de decisiones relativas a la organización de su trabajo.	¿Los socios parecen disfrutar las actividades que realizan?
	Educación, formación e información	Educación, formación y capacitación permanente y continua para los miembros	¿La cooperativa ha brindado a sus socios algún tipo de capacitación, cursos, pláticas o alguna actividad que contribuya a su educación o formación? ¿Qué tipo de actividades se realizaron? ¿Quiénes asistieron? ¿Cree que les fue de utilidad esa actividad? ¿Planean continuar de forma regular con las capacitaciones? ¿Sobre qué temas les gustaría recibir capacitación?
	Fondos sociales no repartibles (de reserva, de previsión social, de educación, de solidaridad, etc.).	Conformación de fondos de reserva a partir de los excedentes obtenidos	¿Han podido conformar algún fondo (de reserva, de previsión social, de educación, de solidaridad, etc.)? ¿Cómo tienen planeado usarlo?
	Integridad, honestidad y transparencia durante el desempeño de las actividades.	La organización se maneja con honestidad y transparencia ante todos los integrantes sobre la situación en la que se encuentra el grupo, de acuerdo con los valores de verdad y justicia	¿Considera que existe un clima de honestidad y transparencia entre los distintos representantes de la cooperativa y los socios en general?
Medio ambiente	Promoción de la cultura ecológica.	Promoción de la cultura solidaria y de la protección del medio ambiente entre sus miembros y la comunidad	¿Qué actividades o procesos siguen para atender el cuidado del medio ambiente? ¿Más adelante tienen contemplado realizar otras acciones tendientes al cuidado del medio ambiente? ¿Cuáles?

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Sembrando Vida - Beneficiarios
Equidad	Finalidad de protección del medio ambiente	Las actividades de la organización se realizan en armonía con el medio ambiente	¿Consideran el cuidado del medio ambiente como un punto importante dentro de sus actividades? ¿De qué forma participan los socios en las actividades de la cooperativa? ¿Cómo decidieron organizar las remuneraciones o pagos a los socios por las actividades que realizan en la cooperativa?
	Equidad en los procesos económicos	Relaciones no salariales e igualitarias entre los socios-trabajadores.	¿Ese esquema se aplica a todos los socios por igual? ¿Los socios parecen estar conformes con ese esquema? ¿El recurso aportado por los socios para la formación de la cooperativa es un factor para determinar el monto de las remuneraciones o pagos?
	Igualdad de oportunidades	Igualdad en derechos y obligaciones de los socios e igualdad para las mujeres	¿Todos los socios de la cooperativa participan, de una u otra forma, en las actividades de la cooperativa? ¿Cree que los socios se sientan satisfechos con los trabajos que realizan al interior de la cooperativa?
	No discriminación	Eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo	¿Se consideran a ustedes mismos (como cooperativa) un espacio en donde no hay discriminación? ¿Por qué?
Inclusión	Inclusión laboral, económica y/o financiera	Acceso por parte de los integrantes de la organización al autoempleo, mecanismos financieros	¿Qué beneficios les ha traído participar en la cooperativa? ¿A partir de su participación en la cooperativa, han podido acceder en lo individual o en lo colectivo a mecanismos financieros como cuentas bancarias, créditos, etc.?
	Comercio justo	Promoción o adopción de esquemas de comercio justo por parte la organización	¿Están familiarizados con los esquemas de comercio justo? ¿Los aplican a la operación de la cooperativa?
Mercado	Redes entre productores y consumidores	Existencia de relaciones de cooperación entre los integrantes de la cadena de producción y consumo	¿Han formado algún tipo de red con sus proveedores o sus consumidores? ¿Qué tipo de red?
	Intercambio	Condiciones en las cuales se dan los intercambios, ya sean o no mercantiles	¿Qué resultados les ha traído? ¿Ha resultado provechoso para todos los involucrados? ¿Cómo es el proceso de venta o intercambio de sus productos o servicios?
	Ayuda mutua	Busca que los integrantes mantengan una relación de apoyo de trabajo individual en función de una meta común. Cada integrante adquiere responsabilidades en la realización de	¿Practican algún tipo de intercambio o trueque? ¿Cómo? ¿Con quién?
Valores adoptados	Autorresponsabilidad	las tareas asignadas, las cuales deben ser realizadas de manera correcta para buscar el buen funcionamiento de la organización. La máxima autoridad dentro de la organización es la Mesa Directiva pero las decisiones se toman entre todos los integrantes, teniendo el mismo valor el voto de cada uno.	¿Usted diría que cotidianamente se practican los valores de ayuda mutua, responsabilidad compartida, igualdad, democracia, equidad, solidaridad? ¿De qué forma se practican?
	Democracia	Todos los miembros de la organización tienen los mismos derechos y deberes, sin importar el cargo expresado en la Mesa Directiva,	
	Igualdad		

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Sembrando Vida - Beneficiarios
Función económica		dicha asignación tiene un fin cooperativo, pero no existen privilegios especiales. Los integrantes de la organización comparten de manera justa y equitativa las tareas a realizar, entendiendo que el reconocimiento del trabajo aportado por cada uno es la base del buen funcionamiento. Los integrantes de la organización tienen la capacidad o actitud para ayudarse y apoyarse entre sí.	
	Equidad		
	Solidaridad		
	Racionalidad instrumental	Enfoque en lograr la sustentabilidad de los emprendimientos de la organización.	¿Cree que el mayor interés de la cooperativa por ahora es seguir siendo rentable? ¿Las actividades que realiza la cooperativa son rentables (sus ingresos son mayores a sus gastos)? ¿Llevan control de las operaciones que realizan (compra a proveedores, venta, pago de servicios, etc.)?
	Eficiencia económica (viabilidad y rentabilidad)	Indicador basado en el enfoque de producción competitiva, compuesto por elementos como costos, resultados, ganancia, capital.	
	Generación de autoempleo	Capacidad de la organización para dotar de empleo a sus propios integrantes	¿La cooperativa le ha podido proveer de un trabajo a cada socio?
	Alivio de pobreza	Contribución de la organización para subsanar el ingreso monetario de sus integrantes	¿Cree que el ingreso económico de los socios ha mejorado gracias a la cooperativa? ¿De dónde surgió el recurso económico inicial para arrancar con las actividades de la cooperativa? ¿Qué papel jugó el Programa Sembrando Vida en esta cuestión? ¿Todos los socios colaboraron por igual en caso de haber hecho aportaciones personales? ¿Hubo aportaciones hechas por alguien distinto a los socios? ¿De quién fue esa aportación? ¿Por qué se dio? ¿Qué implicaciones ha traído esa aportación de alguien externo? ¿Actualmente, de donde obtienen los recursos económicos para realizar las actividades de la cooperativa? ¿Se han podido obtener excedentes? ¿Qué uso se les ha dado? ¿Cómo se decidió qué uso darles?
	Fuentes de financiamiento	Fuentes desde las cuales se obtienen los recursos económicos para el funcionamiento de la organización	¿Parte de los excedentes son reinvertidos en la propia cooperativa? ¿Parte de los excedentes son repartidos entre los socios? ¿Todos los socios asumen tanto las pérdidas como las ganancias? ¿En qué año se organizaron para crear la cooperativa? ¿Cuántas personas integraban la cooperativa cuando ésta se creó? ¿Actualmente cuántas personas integran la cooperativa?
	Uso de excedentes	Destino que se le da a los excedentes obtenidos por la organización	¿De las personas que actualmente integran la cooperativa, cuántas son mujeres? ¿De las personas que actualmente integran la cooperativa, cuántas son personas jóvenes (menos de 29 años)? ¿De las personas que actualmente integran la cooperativa, cuántas son adultos mayores (más de 60 años)?
Génesis de la organización	Generalidades de creación	Fecha y circunstancias generales en que surgió la organización	

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Sembrando Vida - Beneficiarios
Forma en que surgió la organización	Necesidades colectivas	El motivo principal por los que los integrantes de la organización decidieron agruparse fue una necesidad insatisfecha y significativa, de orden grupal o comunitario.	¿Cuál cree que fue el principal motivo por el que decidieron organizarse en una cooperativa?
	Políticas públicas	El motivo principal por los que los integrantes de la organización decidieron agruparse fue como resultado de la implementación de políticas públicas para la inclusión laboral de ciertos sectores.	¿Quiénes participaron durante la creación de la cooperativa, además de los socios?
	Empoderamiento externo	El motivo principal por los que los integrantes de la organización decidieron agruparse fue la acción empoderadora de un organismo externo.	¿Existía una necesidad grupal o colectiva que impulsó la creación de la cooperativa?
	Interés clientelar	El motivo principal por los que los integrantes de la organización decidieron agruparse fue a partir de mecanismos corporativos y clientelistas basados en el intercambio de intereses.	¿Cree que a través de las actividades de la cooperativa se pueden resolver necesidades colectivas?
	Desde arriba	El factor que detonó la formación de la organización fue la intervención de un tercero (desde arriba).	¿Cuáles son esas necesidades?
	Transferencia o imposición	El factor que detonó la formación de la organización fue una transferencia o imposición externa.	¿Se dio la participación del Programa Sembrando Vida, la Secretaría de Bienestar o algún otro actor, público o privado, durante la conformación de la cooperativa?
	Iniciativa propia	El factor que detonó la formación de la organización fue un diseño o empeño propio.	¿Cree que la cooperativa se habría constituido, aunque no hubieran participado en el Programa Sembrando Vida?
	Incubación	El factor que detonó la formación de la organización fue una organización empoderadora como resultado de un proceso de incubación, asesoría y acompañamiento.	¿En algún momento fueron presionados para agruparse y crear la cooperativa?
	Participación económica en los problemas sociales	Destinar parte de sus excedentes a ciertos fines de interés social.	¿Cómo se dio esa situación?
	Creación de valor social, ambiental o cultural en el entorno inmediato.	Compromiso solidario con las comunidades donde desarrollan su actividad	¿Actualmente existe algún tipo de presión o incentivo para que continúen agrupados?
Vínculo con la sociedad y otros organismos del SSE	Cooperación entre cooperativas	Integración y colaboración con otros organismos del Sector Social	¿Se han destinado parte de los excedentes de la cooperativa a algún proyecto en esas comunidades?
			¿Han observado cambios en las comunidades cercanas a partir de la operación de la cooperativa?
Características de las organizaciones de ES	Entrada y retiro voluntario y abierto	Cualquier persona, por su propia voluntad, puede solicitar su afiliación o su retiro de la organización	¿Cuáles?
			¿De qué forma la cooperativa ha ayudado a las comunidades cercanas?
			¿La cooperativa tiene relación con alguna otra cooperativa?
			¿Cómo es esa relación?
			¿De qué forma se han beneficiado o les ha impactado?
			¿Tienen relación con algún organismo de economía social solidaria (mercado de trueque, etc.)?
			¿Cómo se conforma en su mayoría la cooperativa actualmente? (familiares, amigos, vecinos, personas que desempeñan el mismo oficio o actividad, etc.)
			¿Todos los socios decidieron volverse parte de la cooperativa por su propio interés y voluntad?
			¿Existió algún tipo de invitación por parte de un externo (técnico, funcionario, etc.) para ser parte de la cooperativa?
			¿En caso de haber quienes ya no quieran formar parte de la cooperativa,

Dimensión	Variables	Definición	Ítem Sembrando Vida - Beneficiarios
Experiencia con el programa en estudio	Personalidad jurídica propia	La organización está conformada jurídicamente	se pueden retirar fácilmente? ¿Por qué cree que esas personas ya no quisieron formar parte de la cooperativa? Nombre del OSSE Tipo de OSSE En caso de tratarse de una cooperativa especifique, ¿Qué tipo de cooperativa es? ¿La cooperativa está constituida legalmente? ¿En qué año se constituyó legalmente? En caso de tratarse de una cooperativa de producción, especifique la actividad que realizan: Sector económico de la actividad que realizan ¿Por qué decidieron que la cooperativa se dedicara a X actividad? ¿En cuáles fases del ciclo económico interviene la cooperativa (producción, distribución, consumo, financiación)? ¿De qué forma se realizan las actividades de la cooperativa?
	Operación legal como sujetos de desarrollo económico.	Las actividades implementadas por la organización se encuentran dentro del marco legal	¿Reciben algún otro tipo de apoyo por parte del gobierno? ¿Cuál? ¿Quién les da el apoyo?
	Destinatarios de las políticas públicas de fomento económico.	La organización es susceptible de recibir apoyos de diversa naturaleza por parte del Estado, en cualquiera de sus niveles.	¿Cuentan con algún reglamento sobre las actividades que hay que realizar, las obligaciones y responsabilidades de los socios, lo que está permitido y prohibido al interior de la cooperativa? ¿Se cumple con esas normas, ya sea que estén o no escritas?
	Código de ética implícito o explícito.	Existencia y práctica de una serie de valores que rigen el actuar de la organización y de sus miembros	¿Desde cuándo los socios de la cooperativa participan en el Programa Sembrando Vida? ¿Cómo se dio su participación en ese programa?
	Condiciones de participación	Características de la participación de las distintas partes o actores involucrados en el programa en estudio	¿Cuál es el mayor impacto que ha traído el Programa Sembrando Vida a su persona, a su familia y a su comunidad?
	Resultados	Apreciación general sobre la conveniencia de participar en el programa	¿Cree que el actual gobierno esté apoyando con firmeza a las cooperativas y las empresas de economía social?
Situación de la PPFES	Opinión	Ideas y argumentos sobre el estado actual de las políticas públicas de fomento a la economía social	¿Por qué? ¿En qué medida cree que el Programa Sembrando Vida contribuya a mejorar o fortalecer el movimiento o el sector de la economía social y solidaria en México? ¿Cree que el Programa Sembrando Vida contribuya a que se creen nuevas cooperativas? ¿Cree que el Programa Sembrando Vida contribuya a que se formen nuevos hombres y mujeres cooperativistas?
	Expectativas	Propuestas sobre la forma en la que deberían articularse las políticas públicas de apoyo a la economía social	¿Cómo cree que deberían ser los estímulos o apoyos para las cooperativas y empresas de la economía social?

Fuente: Elaboración propia

Anexo 4

Cuestionario para beneficiarios del Programa Sembrando Vida que hayan recibido o estén por recibir el ahorro

Fecha de la entrevista: / /
Día Mes Año

Folio del cuestionario:

P1. Estado: P2. Municipio:

P3. Nombre de la CAC: P4. No. de integrantes de la CAC:

P5. Género de la persona entrevistada a) Masculino ☐ b) Femenino ☐

P6. Edad de la persona entrevistada P7. Estatus del ahorro a) Recibido ☐ b) Por recibir ☐

P8. ¿Usted ha revisado las Reglas de Operación del PSV para saber más sobre el ahorro obligatorio?
a) Sí ☐ b) No ☐

P9. ¿Quiénes le han dado información sobre el ahorro y el uso que le puede dar? (puede elegir más de una respuesta)
a) Una comisión de su CAC ☐ d) Autoridades de su ejido o comunidad ☐
b) Técnicos del PSV ☐ e) Un técnico externo al PSV ☐
c) Un funcionario público ☐ f) Otro: (especifique quién):

P10. Sobre el ahorro que recibió o que está por recibir, ¿en qué lo invertirá? (Indicar el porcentaje aproximado respecto del total)

	Concepto	Porcentaje
1	Para comprar herramienta de trabajo o equipos para la parcela del PSV	%
2	Para comprar animales de traspatio, plantas , semillas o insumos para la parcela del PSV	%
3	Alguna actividad productiva individual (distinta al PSV)	%
4	Alguna actividad productiva grupal (distinta al PSV)	%
5	Seguirá como ahorro	%
6	Comprará artículos para el hogar (muebles, enseres, electrodomésticos)	%
7	Hará mejoras en su vivienda (reparación, construcción, ampliación, etc.)	%
8	Comprará artículos como ropa y zapatos para usted o su familia	%
9	Gastos en educación (libros, cuotas, inscripción, pasajes, etc.)	%
10	Gastos en salud (medicinas, consultas, tratamientos, etc.)	%
11	Lo prestará a algún amigo o familiar	%
12	Pagará alguna deuda	%
13	Lo destinará para alguna obra en beneficio de la comunidad (camino, escuelas, etc.)	%
14	Otro (especifique cuál): 	%

15	Otro (especifique cuál): _____	%
16	Otro (especifique cuál): _____	%
	Total (cuidar que sume 100%)	%

P11. En caso de destinar una parte o todo el ahorro a una actividad productiva, ya sea individual o grupal, ¿puede especificar qué tipo de actividad es o será? Detallar lo más posible en los apartados 11.1 y/o 11.2.

11.1 ACTIVIDAD GRUPAL:

(cuál actividad es, por qué eligieron esa actividad, los participantes serán integrantes de su CAC u otras personas, si es el caso cuántos integrantes de su CAC van a participar, en cuánto tiempo creen que puedan iniciar la actividad, pedirán algún tipo de apoyo como un préstamo o apoyo de gobierno, tienen experiencia en la actividad, etc.)

11.2 ACTIVIDAD INDIVIDUAL:

(cuál actividad es, por qué eligió esa actividad, en cuánto tiempo cree que pueda iniciar la actividad, quienes participarán, pedirá algún tipo de apoyo como un préstamo o apoyo de gobierno, tiene experiencia en la actividad, etc.)

P12. ¿Alguna vez, en su CAC o en su comunidad, han pensado en juntar el ahorro de varios beneficiarios para formar una cooperativa (de producción, de consumo, de ahorro)?

a) Sí (pase a P14) b) No (continúe) ☐

P13. En caso negativo, ¿por qué cree que no lo hayan considerado? (Conteste y pase a la P15)

P14. En caso positivo, ¿qué tipo de cooperativa y cuál actividad grupal han pensado hacer?

P15. Después de que le entreguen su ahorro, ¿usted cree que seguirá ahorrando cada mes, aunque ya no sea obligatorio?

a) Sí (pase a P17) b) No (continúe) ☐

P16. En caso negativo, ¿por qué cree que no seguirá ahorrando? (Conteste y termine la entrevista)

P17. En caso afirmativo, del apoyo mensual que le den, ¿cuánto cree que podría ahorrar? (\$/mes)

Observaciones finales:

Termine la encuesta

Anexo 5

Cuadro A5. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PSFES 2015-2018

Objetivo	Estrategia	Línea de acción
1. Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave en el desarrollo económico del país.	1.1 Promover la visibilización del SSE.	1.1.1. Implementar el Observatorio del SSE.
		1.1.2. Generar materiales de divulgación en temas de economía social y realizar encuentros de intercambio.
	1.2 Impulsar la generación de estadísticas, inclusión y análisis del SSE.	1.1.3. Promover la formación de organismos de representación del SSE.
		1.1.4. Impulsar la vinculación del conocimiento y práctica de economía social con el Sistema Educativo Nacional.
2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.	2.1 Fortalecer las habilidades gerenciales y las capacidades técnicas y de comercialización de los OSSE.	1.1.5. Promover la realización de estudios e investigaciones sobre el SSE.
		1.2.1. Convenir con el INEGI la formulación de indicadores para medir la actividad del SSE.
	2.2 Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del SSE.	1.2.2 Elaborar un compendio periódico de información sobre los organismos del sector.
		2.1.1. Establecer un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada
		2.1.2. Apoyar el desarrollo organizativo y empresarial de los proyectos productivos de la población objetivo.
		2.1.3. Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de los OSSE.
3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.	3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de OSSE.	2.1.4. Promover la organización y formalización de nuevos OSSE.
		2.1.5. Impulsar procesos formativos en economía social dirigidos a los organismos del sector.
	3.2 Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su	2.2.1. Elaborar metodologías de incubación de empresas del SSE.
		2.2.2. Apoyar la organización de procesos de incubación de proyectos productivos en economía social.
	3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de OSSE.	3.1.1. Contribuir al financiamiento de nuevos proyectos productivos de empresas sociales.
		3.1.2. Promover la sustentabilidad de los proyectos productivos del SSE.
	3.2 Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su	3.2.1. Apoyar la consolidación de empresas sociales en operación.
		3.2.2. Impulsar la articulación de cadenas productivas entre empresas de economía social y con empresas de otros sectores económicos.

Objetivo	Estrategia	Línea de acción
4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.	vinculación a cadenas de valor.	3.2.3. Promover la adopción de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos de las empresas sociales. 4.1.1. Promover que las organizaciones sociales que realizan actividades de ahorro y crédito popular se constituyan en sociedades financieras reconocidas. 4.1.2. Apoyar a la regularización de las sociedades financieras del SSE ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 4.1.3. Apoyar el desarrollo de las capacidades técnicas y de gestión de las sociedades financieras de la banca social. 4.1.4. Impulsar la creación de redes de servicios financieros de la banca social.
	4.1 Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los organismos financieros que integran la banca social.	
	4.2 Impulsar una mayor participación de la banca social en el financiamiento de proyectos de inversión de la economía social.	4.2.1. Promover a las sociedades financieras de la banca social como agentes encargados de la dispersión de recursos de programas federales. 4.2.2. Fortalecer las operaciones de crédito de la banca social hacia proyectos productivos del SSE.
	5.1 Promover el reconocimiento de las figuras jurídicas que participan en el SSE.	5.1.1 Promover el reconocimiento de nuevas figuras jurídicas del SSE. 5.1.2 Impulsar la mejora de los procedimientos para la formalización y reconocimiento de los OSSE.
5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.	5.2 Coadyuvar en el establecimiento de un marco regulatorio que responda a las necesidades del SSE.	5.2.1 Promover la adecuación del régimen fiscal aplicable al SSE. 5.2.2 Impulsar modificaciones en el régimen de la seguridad social conforme a las condiciones laborales del SSE. 5.2.3 Promover la cobertura de servicios de salud y seguridad social desde OSSE especializados. 5.2.4 Promover la adecuación de los mecanismos regulatorios de la banca social para el financiamiento de proyectos productivos de OSSE.
	5.3 Impulsar la adecuación de la legislación sobre el fomento al SSE y propiciar la coordinación interinstitucional.	5.3.1. Coordinar acciones con las instancias competentes para la actualización del marco jurídico federal en materia de fomento a la economía social. 5.3.2. Impulsar medidas de coordinación para el desarrollo de normas y programas de fomento a la economía social a nivel local.

Fuente: Elaborado con información del PSFES 2015-2018

Anexo 6

Cuadro A6. Indicadores del PSFES 2015-2018

Objetivo	Indicador	Descripción del indicador
1. Avanzar en la visibilización del Sector Social de la Economía, como un factor clave en el desarrollo económico del país.	1. Porcentaje de OSSE en el Observatorio del Sector Social de la Economía	Mide el porcentaje de OSSE, con información básica publicada en el Observatorio del SSE (Número de OSSE incluidos en el Observatorio del SSE/Total de OSSE identificables en las figuras jurídicas que señala la LESS) * 100
2. Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía.	2. Porcentaje de OSSE que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de recibido el apoyo de inversión	Mide el porcentaje de OSSE que continúan operando transcurridos dos años de haber recibido el apoyo para la ejecución de un proyecto productivo nuevo
3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.	3A) Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los OSSE apoyados con respecto al periodo anterior 3B) Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por INAES con respecto al periodo anterior	A) Muestra la variación entre el ingreso anual promedio a precios constantes de las personas ocupadas en los OSSE apoyados por el INAES en dos periodos diferentes. B) Muestra la variación entre el valor anual a precios constantes de la producción bruta total de los OSSE apoyados por el INAES en dos periodos diferentes.
4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.	4. Índice de variación en la colocación de crédito para actividades productivas por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAP)	Muestra la variación en el valor de la Cartera comercial total de las SOCAP a precios constantes en dos periodos diferentes.
5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.	5. Índice de Incremento de OSSE constituidos como sociedades cooperativas	Mide el incremento en el número de OSSE constituidos bajo la figura jurídica de sociedades cooperativas, con base en la inscripción del acta constitutiva de este tipo de organizaciones sociales en el Registro Público de Comercio

Fuente: Elaborado con información del PSFES 2015-2018

Anexo 7

Cuadro A7. Apoyos otorgados por el INAES para el desarrollo de capacidades 2013-2017 y 2018

Estado	Número de apoyos	Inversión (mdp)
Aguascalientes	249	4.8
Baja California	152	4.5
Baja California Sur	185	4.1
Campeche	335	5.5
Chiapas	397	8.8
Chihuahua	222	4.5
CDMX	351	6.2
Coahuila	280	5.0
Colima	185	5.2
Durango	362	7.8
Guanajuato	223	3.8
Guerrero	397	10.2
Hidalgo	264	4.4
Jalisco	372	6.4
México	395	8.0
Michoacán	465	6.9
Morelos	251	5.8
Nayarit	223	4.2
Nuevo León	248	3.8
Oaxaca	589	9.5
Puebla	398	7.2
Querétaro	266	5.3
Quintana Roo	365	7.7
San Luis Potosí	290	7.3
Sinaloa	285	5.1
Sonora	278	7.2
Tabasco	325	7.7
Tamaulipas	239	4.9
Tlaxcala	317	5.1
Veracruz	434	7.4
Yucatán	345	7.2
Zacatecas	264	4.0
Total ejercicios 2013-2017	9,951	195.5
Ejercicio 2018	3,529	43.9
Total 2013-2018	13,480	239.4

Fuente: Compendio de información básica 2013-2017 e Informe de Resultados 2018 del PFES.

Anexo 8

Cuadro A8. Apoyos otorgados por el INAES para el desarrollo e implementación de proyectos productivos 2013-2017 y 2018

Estado	Número de apoyos	Inversión (mdp)
Aguascalientes	339	119.8
Baja California	278	118.4
Baja California Sur	309	107.2
Campeche	529	205.0
Chiapas	1,791	608.4
Chihuahua	406	145.3
CDMX	442	128.2
Coahuila	1,081	361.2
Colima	465	183.8
Durango	793	251.6
Guanajuato	359	150.2
Guerrero	1,673	520.2
Hidalgo	881	269.2
Jalisco	880	379.8
México	1,237	434.6
Michoacán	806	312.6
Morelos	315	100.7
Nayarit	360	137.0
Nuevo León	727	208.6
Oaxaca	1,359	492.2
Puebla	840	303.8
Querétaro	315	96.5
Quintana Roo	830	252.0
San Luis Potosí	752	307.2
Sinaloa	732	287.6
Sonora	749	271.6
Tabasco	991	329.8
Tamaulipas	1,000	398.7
Tlaxcala	722	219.5
Veracruz	1,012	371.5
Yucatán	691	271.2
Zacatecas	744	276.2
Nacional 2013-2017	24,408	8,619.6
Ejercicio 2018	5,099	1,563.1
Total 2013-2018	29,507	10,182.7

Fuente: Compendio de información básica 2013-2017 e Informe de Resultados 2018 del PFES.

Anexo 9

Cuadro A9. Apoyos otorgados por el INAES para garantías líquidas 2013-2017 y 2018

Entidad	Número de apoyos	Monto garantías líquidas	Monto total del crédito
Oaxaca	28	\$ 9,635,360.00	\$ 38,541,440.00
Chiapas	9	\$ 8,000,000.00	\$ 32,000,000.00
Michoacán	5	\$ 3,800,000.00	\$ 15,200,000.00
Veracruz	3	\$ 3,500,000.00	\$ 14,000,000.00
Tabasco	2	\$ 2,000,000.00	\$ 8,000,000.00
Puebla	1	\$ 1,500,000.00	\$ 6,000,000.00
Jalisco	1	\$ 1,000,000.00	\$ 4,000,000.00
Tlaxcala	1	\$ 1,000,000.00	\$ 4,000,000.00
Total ejercicios 2013-2017	50	\$ 30,435,360.00	\$ 121,741,440.00
Ejercicio 2018	5	\$ 5,200,000.00	\$ 18,400,000.00
Total 2013-2018	55	\$ 35,635,360.00	\$ 140,141,440.00

Fuente: Compendio de información básica 2013-2017 e Informe de Resultados 2018 del PFES.

Anexo 10

Cuadro A10. Apoyos otorgados por el INAES para Banca Social 2013-2018

Estado	Número de apoyos	Inversión (mdp)
Aguascalientes	12	3.2
Baja California	1	0.1
Baja California Sur	3	0.1
Campeche	22	1.6
Chiapas	21	3
Chihuahua	16	1.2
CDMX	22	5.6
Coahuila	14	2.3
Colima	32	4.6
Durango	38	5.3
Guanajuato	146	49.8
Guerrero	52	8.5
Hidalgo	35	7.1
Jalisco	437	72.2
México	31	8.1
Michoacán	131	25.3
Morelos	33	7.5
Nayarit	241	19.2
Nuevo León	45	9.7
Oaxaca	205	21.3
Puebla	35	15.4
Querétaro	93	20.7
Quintana Roo	1	0.1
San Luis Potosí	66	5.6
Sinaloa	71	10.4
Sonora	2	1.9
Tabasco	9	1.9
Tamaulipas	12	0.5
Tlaxcala	18	0.8
Veracruz	105	32.1
Yucatán	29	8.2
Zacatecas	6	2.7
Total	1,984	356.0

Fuente: Compendio de información básica 2013-2017

Modalidades del Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 en el ejercicio 2019

I. Aportaciones para la promoción y el fomento de la economía social, a través de Laboratorios de Bienestar y Economía Social (LAB_ES) y apoyos para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo.

I.1 Aportaciones en efectivo, no recuperables, para el diseño y ejecución de acciones de promoción y fomento.

I.2 Apoyos en efectivo, capitalizables, para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo.

I.2.1 Apoyos capitalizables para la implementación de proyectos nuevos (ARRANQUE).

I.2.2 Apoyos capitalizables para el desarrollo de proyectos en operación (DESARROLLA).

I.2.3 Apoyos capitalizables para la consolidación de proyectos en operación (CONSOLIDA).

I.2.4 Apoyos capitalizables para el crecimiento de proyectos en operación (CRECE).

I.2.5 Apoyos para la constitución de garantías líquidas.

I.2.6 Impulso Productivo.

II Apoyos para el desarrollo de capacidades

II.1 Apoyos no recuperables para el desarrollo organizativo, empresarial y de gestión social.

II.2. Apoyos no recuperables para el desarrollo comercial.

II.3 Desarrollo de Iniciativas Productivas.

III. Apoyos para Banca Social (OSSE de ahorro y crédito y OSSE de aseguramiento)

III.1: Apoyos en efectivo, no recuperables, para el Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de OSSE de ahorro y crédito.

III.2. Apoyos en efectivo, capitalizables, para proyectos estratégicos financieros de los OSSE de ahorro y crédito.

III.3: Apoyos en efectivo, capitalizables, para Instrumentos de Administración de Riesgos de los OSSE de ahorro y crédito.

III.4: Apoyos en especie, no recuperables, para eventos de capacitación para los OSSE de ahorro y crédito.

III.5: Apoyos en efectivo, no recuperables, para OSSE de aseguramiento (Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, integrados por pequeños productores).

Modalidades del Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 en el ejercicio 2020

I. Apoyos económicos para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo.

I.1 Apoyos en efectivo para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo.

I.1.1 Apoyos para la implementación de proyectos nuevos (ARRANQUE).

I.1.2 Apoyos capitalizables para el desarrollo de proyectos en operación (DESARROLLA).

I.1.3 Apoyos capitalizables para la consolidación de proyectos en operación (CONSOLIDA).

I.1.4 Apoyos capitalizables para el crecimiento de proyectos en operación (CRECE).

I.1.5 Proyectos Productivos Sociales (PPS).

I.1.6 Constitución de Cadenas Productivas para el Bienestar (CCPB)

II Apoyos para el Desarrollo de capacidades

II.1 Apoyos no recuperables para el desarrollo organizativo, empresarial y de gestión social.

II.2 Apoyos no recuperables para el desarrollo comercial.

II.3 Incubación y validación de empresas sociales.

II.3.1 Agentes de incubación y validación de empresas sociales.

II.3.2 Apoyos en efectivo, no recuperables, para la incubación y la validación.

II.4 Procesos de Economía Social en el Territorio

III. Apoyos para Banca Social (OSSE de ahorro y crédito y OSSE de aseguramiento).

III.1: Apoyos en efectivo no recuperables para el Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Capacidades de OSSE de ahorro y crédito.

III.2. Apoyos en efectivo, capitalizables, para proyectos estratégicos financieros de los OSSE de ahorro y crédito.

III.3: Apoyos en efectivo, capitalizables, para Instrumentos de Administración de Riesgos de los OSSE de ahorro y crédito.

III.4: Apoyos en especie, no recuperables, para eventos de capacitación para los OSSE de ahorro y crédito.

III.5: Apoyos en efectivo, no recuperables, para OSSE de aseguramiento (Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, integrados por pequeños productores).

Anexo 13

Cuadro A13. Presupuesto asignado al Programa Presupuestario de Fomento a la Economía Social S-017 (Ejercicios 2013-2022), por tipo de erogación

Ejercicio fiscal	Programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable (mdp)	Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos)	Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos)	Acciones para la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos (pesos)	Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas (pesos)	Total (mdp)
2013	2,571.70	524,561,843	0.00	0.00	0.00	3,096.26
2014	2,350.50	550,000,000	105,000,000	315,546,000	0.00	3,321.05
2015	2,432.80	963,455,111	5,000,000	767,650,054	5,406,696	4,174.31
2016	2,508.20	1,035,750,906	24,091,101	791,447,205	165,415,883	4,524.91
2017	1,143.00	713,972,506	91,433,424	445,741,377	232,799,752	2,626.95
2018	1,164.00	730,601,585	95,821,468	467,122,784	243,894,497	2,701.44
2019	332.8	203,580,196	20,057,737	107,159,235	120,646,704	784.24
2020	59.4	33,746,765	0.00	0.00	46,297,214	139.44
2021	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2022	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2023	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Mdp: millones de pesos

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicios 2013 a 2022.

Anexo 14

Cuadro A14. Presupuesto para la operación del INAES 2015-2024

Ej er ci ci o fi s c al	Estructura programática	Partida 1	Partida 2	Partida 3	Partida 4	Total
	Finalidad	Desarrollo social	Gobierno	Desarrollo social	Desarrollo social	
	Función	Protección social	Coordinación de la política de gobierno	Protección social	Protección social	
	Subfunción	Otros grupos vulnerables	Función pública	Otros grupos vulnerables	Otros grupos vulnerables	
	Actividad institucional	Apoyo al ingreso, a la salud y a la educación de las familias en pobreza	Función pública y buen gobierno	Apoyo al ingreso, a la salud y a la educación de las familias en pobreza		
	Programa Presupuestario	S017 Programa de Fomento a la Economía Social	O001 Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	M001 Actividades de apoyo administrativo	P002 Promoción y evaluación de la política de desarrollo social y comunitario, participación y cohesión social	
2 0 1 5	Gasto total					\$ 2,810,083,263.00
	Servicios personales					\$ 295,798,951.00
	Materiales y suministros					\$ 2,696,628.00
	Servicios generales					\$ 70,100,075.00
	Subsidios y subvenciones					\$ 2,432,767,501.00
	Bienes muebles, inmuebles e intangibles					\$ 8,720,108.00
2 0 1 6	Gasto total					\$ 2,809,372,503.00
	Servicios personales					\$ 241,624,167.00
	Materiales y suministros					\$ 1,998,321.00
	Servicios generales					\$ 57,501,761.00
	Subsidios y subvenciones					\$ 2,508,183,294.00
	Bienes muebles, inmuebles e intangibles					\$ 64,960.00
2 0 1 7	Gasto total	\$ 1,611,234,146.00	\$ 15,578,443.00	\$ 35,098,502.00	\$ 231,834,897.00	\$ 1,893,745,988.00
	Servicios personales		\$ 15,265,594.00	\$ 26,848,265.00	\$ 210,176,732.00	
	Gastos de operación		\$ 312,849.00	\$ 8,250,237.00	\$ 21,658,165.00	
	Subsidios (gasto corriente)	\$ 87,343,749.00				

	Subsidios (gasto de inversión)	\$ 1,523,890,397.00				
	Gasto total	\$ 1,688,559,989.00	\$ 16,018,636.00	\$ 36,301,822.00	\$ 238,325,809.00	\$ 1,979,206,256.00
2018	Servicios personales		\$ 15,696,402.00	\$ 27,804,077.00	\$ 216,017,890.00	\$ 259,518,369.00
	Gastos de operación		\$ 322,234.00	\$ 8,497,745.00	\$ 22,307,919.00	\$ 31,127,898.00
	Subsidios (gasto corriente)	\$ 91,535,523.00				\$ 91,535,523.00
	Subsidios (gasto de inversión)	\$ 1,597,024,466.00				\$ 1,597,024,466.00
	Gasto total	\$ 396,477,518.00	\$ 12,402,004.00	\$ 29,436,489.00	\$ 191,046,519.00	\$ 629,362,530.00
2019	Servicios personales		\$ 12,058,045.00	\$ 22,132,066.00	\$ 167,922,792.00	\$ 202,112,903.00
	Gastos de operación		\$ 343,959.00	\$ 7,304,423.00	\$ 23,123,727.00	\$ 30,772,109.00
	Subsidios (gasto corriente)	\$ 62,181,909.00				\$ 62,181,909.00
	Subsidios (gasto de inversión)	\$ 334,295,609.00				\$ 334,295,609.00
2020	Gasto total		\$ 11,606,638.00	\$ 29,426,851.00	\$ 179,643,581.00	\$ 220,677,070.00
	Servicios personales		\$ 11,208,510.00	\$ 20,951,118.00	\$ 160,133,722.00	\$ 192,293,350.00
	Gastos de operación		\$ 398,128.00	\$ 8,475,733.00	\$ 19,509,859.00	\$ 28,383,720.00
2021	Gasto total			\$ 38,898,050.00	\$ 172,366,033.00	\$ 211,264,083.00
	Servicios personales			\$ 30,697,134.00	\$ 154,109,085.00	\$ 184,806,219.00
	Gastos de operación			\$ 8,200,916.00	\$ 18,256,948.00	\$ 26,457,864.00
2022	Gasto total			\$ 40,053,222.00	\$ 178,184,057.00	\$ 218,237,279.00
	Servicios personales			\$ 31,544,527.00	\$ 159,241,925.00	\$ 190,786,452.00
	Gastos de operación			\$ 8,508,695.00	\$ 8,942,132.00	\$ 27,450,827.00
2023	Gasto total					\$ 229,486,008.00
	Servicios personales					\$ 201,459,157.00
	Gastos de operación					\$ 28,026,851.00
2024	Gasto total					\$ 243,774,683.00
	Servicios personales					\$ 214,395,346.00
	Servicios generales					\$ 28,218,746.00
	Materiales y suministros					\$ 1,160,591.00

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del Ramo 10 (ejercicio 2015) y del Ramo 20, ejercicios 2016 a 2024.