

# Miradas sobre la Economía Social y Solidaria en México. Propuesta de política pública para el sector social en México

Martínez Ponce, Rafael

2015-03-06

---

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/367>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

## PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR SOCIAL EN MÉXICO

*Rafael Martínez Ponce*

El sector social de la economía siempre ha sido foco de atención en los momentos de crisis de desempleo, de pobreza, de rompimiento del tejido social y de la asistencia social; fenómenos que no han podido ser atendidos suficientemente por los sectores del capital privado ni por el sector público. El momento actual del país corresponde precisamente a este tipo de fenómenos. Es por ello que a casi un año de una nueva administración en el gobierno de México, se hace imprescindible rescatar los aportes que la economía social puede hacer por los mexicanos.

Dichos aportes al desarrollo sustentable e incluyente de México, implican una nueva política para el sector, que refleje un cambio sustantivo para ubicar a la economía de propiedad social en el lugar que le corresponde, junto a los otros dos sectores económicos; el de propiedad privada y el de propiedad pública. El interés que se muestra desde ahora por el tema, motiva a repensar los ejes estratégicos que deben contemplar una política de Estado en apoyo a la economía social, así como en los instrumentos que harán posible su aplicación exitosa en términos de sus objetivos superiores y específicos.

La persistencia histórica de las organizaciones sociales en el ámbito de la producción y los servicios, ha sido motivo de esfuerzos permanentes en todo el mundo, con respecto de una teoría económica social solidaria que agrupe, en un marco conceptual, los principios fundamentales de las organizaciones económicas del sector social. Si bien la noción primera de la economía social surge como una reacción a la exclusión social derivada principalmente de las condiciones que impiden obtener los satisfactores básicos de los trabajadores, ahora también constituye un sector de la economía con características propias y distintas a las creadas por el sector público y a las del sector privado.

El espíritu que alienta a la economía social se encuentra en los fundamentos del pensamiento republicano. Los principios de libertad y propiedad son los pilares de los movimientos sociales en momentos en que grupos de la sociedad enfrentan situaciones de exclusión y marginación. El principio de libertad que permea a las organizaciones de la economía social consiste en la emancipación de cualquier tipo de subordinación y una plena independencia de cualquier otro agente para su supervivencia y bienestar. Cuando la propiedad de los bienes de producción es colectiva, no existe dominación entre los miembros de las cooperativas, ya que las decisiones se toman con base en la democracia cooperativa sustentada en el principio de “un socio, un voto” y no en la posesión de acciones representativas del capital.

Una de las más recientes Declaraciones con respecto a los principios básicos del sector social de la economía, corresponde a la Carta de Principios de la Economía Social promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CEMAF), emitida en el 2002: primacía de la persona y del objeto social sobre el capital; adhesión voluntaria y abierta; control democrático por sus miembros; conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general; defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad; autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos; destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

Al reconocerse sus socios como sujetos de su propio trabajo en un clima de equidad, con relaciones horizontales y de forma equilibrada, al sector se le ha venido denominando como Sector de la Economía Social Solidaria, entendiéndose el concepto de solidaridad como el principio de compartir más que en el de competir entre iguales.

Una de las más recientes, completas y aceptadas definiciones de economía social es la que emitió el Consejo Económico y Social Europeo (CESE):

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes, así como

la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

Esta definición se ha elaborado siguiendo los criterios establecidos por el Manual de la Comisión Europea para la elaboración de las cuentas satelitales de las empresas de la economía social.

En cuanto a nuestro país, en el Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda establecido que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna, así como en los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano. En este capítulo de los Derechos Humanos y sus Garantías, se asegura la protección de los mismos y cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece. Dentro del marco de la ley máxima el sector de la economía social es sujeto de fomento por parte del Estado.

Específicamente en el artículo 25 del capítulo de los Derechos Humanos, advierte la Constitución que al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional para garantizar su integralidad y sustentabilidad, así como la soberanía y el régimen democrático de la nación; señala que es el fomento del crecimiento económico y del empleo, de la distribución justa del ingreso y de la riqueza, lo que promueve el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, los grupos y las clase sociales. De igual forma señala al Estado su papel en el ámbito económico y que, entre otras atribuciones, le corresponde llevar a cabo la orientación de la actividad económica nacional, mediante la regulación y el fomento de las actividades de interés general en el marco de las libertades constitucionales.

Es en este contexto de los derechos humanos, la libertad y la democracia, que la Carta Magna determina la participación del sector social de la economía como concurrente en el desarrollo nacional, junto con el sector privado y el sector público; la Constitución señala que mediante el marco jurídico se establecerán los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de igual forma señala que los actores de la economía de este sector son aquellas organizaciones económicas que pertenecen exclusiva o mayoritariamente a los trabajadores, enfocadas a la producción, distribución y

consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Esta definición de organizaciones económicas del sector social incluye, de acuerdo con la Constitución, a organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y ejidos.

Desde principios del siglo XX, grupos de trabajadores adoptaron los ideales sociales del movimiento revolucionario y fueron apoyados por algunas cooperativas como la denominada “Centro Cooperativo de México”, cuyos miembros se declararon abiertamente adeptos de Francisco I. Madero. El apoyo que recibieron las cooperativas al concluir la revolución fue factor importante para su avance y expansión, aún sin contar con un marco jurídico propio. Los gobiernos emanados de la institucionalización de la revolución le dieron mayor importancia al fomento del movimiento cooperativo y, en 1927, durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, considerado el “pionero del cooperativismo mexicano”, se creó el primer marco jurídico que regula la actividad de las cooperativas al promulgarse la primera Ley Cooperativa. El interés gubernamental por mejorar el sentido social de la economía y hacer crecer el movimiento cooperativo, dio lugar a una nueva ley promulgada por el presidente Abelardo L. Rodríguez en 1933.

Hasta mediados de los años cuarenta intelectuales de todo tipo y, en especial, los adeptos a políticas de socialización de la economía, promovieron el fomento al trabajo colectivo del que se aprovecharon diversos grupos de productores particulares para organizarse en sociedades y comunidades de trabajo. Fuertes expectativas, principalmente entre la clase trabajadora, con respecto a un modelo de economía social continuaron hasta el final del Gobierno de Lázaro Cárdenas. En la Administración del gobierno cardenista se promulgó en 1938 una innovadora Ley General de Sociedades Cooperativas que propició un importante crecimiento del cooperativismo mexicano. Los gobiernos posteriores dieron mayor impulso a la economía mixta y posteriormente a las empresas de capital privado, que redujo la importancia relativa de la economía social.

Después de cincuenta y seis años, a mediados de los años noventa, hacía falta un nuevo esfuerzo en este ámbito y en 1994 se crea la Ley General de Sociedades Cooperativas, más orientada a la definición de la actividad cooperativa en función de los organismos que la llevan a cabo, la manera en que estos organismos se desempeñan y los fines que persiguen.

Después de dieciocho años de vigencia de esa Ley, los sucesos económicos que pusieron en jaque a la economía mundial dieron cuenta de lo insuficiente que

están resultando hasta ahora las políticas económicas, con una visión centrada exclusivamente en el crecimiento del capital privado. Ante esta situación, surgió en el Congreso, una iniciativa de ley para reglamentar el artículo 25 de la Constitución, que fue finalmente decretada en 2012.

Con esta ley se espera que la instrumentación de la política de apoyo a la economía social, sea más eficiente y pueda contribuir a enfrentar los retos que significa superar los índices de desempleo y pobreza que actualmente se registran en el país. Un aspecto importante de esta nueva ley, es el rescate del concepto de economía social solidaria como un sector distinto del sector de la propiedad capitalista y del sector público, con todo lo que implica en términos de su tratamiento por parte del gobierno.

La situación que prevalece en la economía social se identifica con una insuficiente difusión de sus principios, valores y éxitos alcanzados; es insuficiente y deficiente la educación, capacitación y cultura cooperativa que promueva el interés por crear y desarrollar nuevas empresas en el sector de la economía social. No se cuenta con un sistema financiero fuerte, especializado y diferenciado para este sector social de la economía, no se le ha dado la importancia que podrían tener las cooperativas de ahorro y préstamo en la financiación a las cooperativas de otros sectores, la asistencia técnica también especializada es insuficiente e ineficaz y no se evalúan desde la óptica de resultados, careciéndose de mecanismos adecuados de asistencia mediante el extensionismo en áreas como administración, contabilidad, finanzas, mercados. El apoyo a la comercialización es también precario lo que se refleja en una baja participación en el mercado. Uno de los problemas sustantivos por los que atraviesa el sector social de la economía, es la ausencia de información detallada principalmente de datos estadísticos que permitan apreciar con exactitud, la importancia del sector en la economía nacional de México. Esta circunstancia impide su comparación con otros países que han avanzado en el registro del número de sociedades cooperativas y de datos que contribuyen a medir su desempeño.

Datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores indicaron que al año 2000 habían solicitado para su registro más de 20 mil cooperativas a escala nacional. Para ese mismo año, datos del INEGI señalaban que sólo estaban activas 10,925 con 426 mil socios, sin considerar el cómputo las cajas populares de ahorro, que en 1995 sumaban más de 1.5 millones de socios.

Se estima por Alcona (con base a los datos de Concamex y el COSUCOOP) que en el 2010 existían en México más de 7 millones de personas relacionadas directamente con las actividades cooperativas; las cooperativas que se desempeñan en los sectores productivos y de consumo son las que tienen una menor participación, mientras que 71.5 % de las cooperativas operan en el sector de ahorro y préstamo. Esta cifra estaría representando alrededor del 7% de la población total nacional estimada en 108 millones. Especulando con respecto a que esos 7 millones de personas se encuentran consideradas dentro de la población económicamente activa (47 millones), entonces el porcentaje se ubicaría en casi 15%. La importancia relativa de las cooperativas exitosas también puede apreciarse por el impacto que pueden llegar a tener en las comunidades donde se ubican, cada socio representa una familia llegando a equivaler hasta 75% de la población en esa comunidad.

En Latinoamérica algunos datos muestran el número de cooperativas y el número de socios que agrupan, lo que da idea de la importancia que tiene la economía social en el empleo.

País	año	Núm. de cooperativas	Núm. de socios	Empleo asociado con cooperativas
Argentina	2008	12,970	9,400,000	265,000
Brasil	2010	6,662	9,000,000	300,000
Chile	2004	2,132	1,255,000	n/d
Colombia	2010	8,533	5,131,780	310,017
Venezuela	2005	102,568	1,100,000	602,000

Fuente: Estadísticas Cooperativas (2011). Alianza Cooperativa Internacional para las Américas (ACI Américas).

A raíz de las consecuencias de la crisis por las que ha pasado la economía global, se ha evidenciado, cada vez con mayor claridad, la necesidad de que el Estado adopte medidas de política económica que fortalezcan la economía social para enfrentar los retos que representan la pobreza, la exclusión social, la falta de equidad en la distribución de los ingresos, el desempleo y la sustentabilidad de la comunidad, además de otros efectos perniciosos en la degradación am-

biental. Las experiencias de los países que más se han preocupado por enfrentar estos temas, indican que una política pública rotunda y profunda, así como los mecanismos adoptados para su instrumentación, es la que mejores resultados han tenido en el fortalecimiento del sector social de la economía.

De igual forma, las lecciones aprendidas señalan la ineficacia de la política de fomento a la economía social cuando no es explícita o se presenta desintegrada, impidiendo el sano desarrollo del sector, al grado de que no se llegan a maximizar los resultados de las organizaciones que operan en él. En consecuencia, este tipo de política es objeto de críticas y señalamiento de fracasos para el gobierno que la aplicó. En virtud de que las políticas públicas en el sector de la economía social son exigidas por la acción democrática de los movimientos sociales, las decisiones de gobierno son consideradas legítimas cuando se asumen con la participación de los organismos del sector en el diseño de las mismas. Por su incidencia en la producción, las tendencias conceptuales de política pública de la economía social se centran en la reconstrucción social de la economía real.

Las políticas que en este tema mayor trascendencia han obtenido, son aquellas que cuentan con instrumentos eficaces, considerando éstos como estrategias y recursos que los gobiernos emplean para avanzar en los objetivos de una política económica de Estado, a la par que los objetivos que se plantean los actores del sector social. Cabe destacar que si bien el sector social forma parte de la economía nacional de un país, la política y los instrumentos adoptados para el sector difieren de los que se aplican a los otros dos sectores económicos, el sector público y el sector capitalista; una estrecha colaboración entre gobierno y actores del sector social de la economía, en el diseño e instrumentación de la política, es esencial para que ambos cumplan con sus objetivos. Una política que establece la colaboración entre el sector social y el sector público favorece formas innovadoras y sustentables económicamente, en la prestación de servicios públicos.

En el diseño de una política pública para el sector de la economía social en México, es necesario considerar lo siguiente:

—El derecho constitucional de los ciudadanos de participar en los organismos del sector social, consagrado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentado en la Ley de economía social y solidaria.

—Que el sector social de la economía incluya en los beneficios del desarrollo, a quienes ahora se encuentran excluidos de este derecho.

—La aceptación del carácter del sector social de la economía al mismo nivel de los otros dos sectores, el sector público y el sector del capital privado.

—Que los principios y valores basados, entre otros, en la democracia real, la propiedad colectiva, en la equidad, en la igualdad y la solidaridad, la autogestión y su carácter no lucrativo de los agentes que operan en el sector social, los haga distintos a los actores que se desempeñan en el sector del capital privado.

—El tratamiento por parte del Estado debe ser diferenciado con respecto a las disposiciones de los otros sectores de la economía que, de serles aplicados, pudieran afectar su sano desarrollo y hacerlos fracasar en los objetivos propios y los del gobierno.

—Que su aportación al desarrollo económico, puede y debe incrementar su peso relativo en el ámbito de la economía real, ya que los actores del sector operan sin fin de lucro y participan en actividades económicas donde al sector privado no le son tan atractivas.

De igual forma y derivado de una mayor presencia en la economía real, el sector social de la economía es factor clave en la creación de un mayor número de puestos de trabajo. Que por lo tanto es un factor relevante para contribuir a los objetivos del gobierno en la reducción de la pobreza en el país.

Entre los principales ejes estratégicos que deberá orientar el diseño de una política pública se encuentran los siguientes.

*La generación de empleo y la superación de la pobreza.* La producción colectiva de bienes y servicios que se producen en el sector social de la economía, por su naturaleza genera un mayor número de empleos por unidad de inversión. La apropiación, por parte de sus miembros, del total de los ingresos obtenidos contribuye a la mejora de sus condiciones de bienestar y a la expansión del sector en beneficio de quienes se trabajan en la producción de bienes y servicios dentro de la economía real.

*La regulación y organización de las actividades económicas colectivas.* La creación y operación de empresas y organizaciones de producción en el sector social, propician la gestión empresarial en los estratos donde no llegan las capacidades de las empresas del sector privado. Los instrumentos fiscales, financieros y administrativos del sector gubernamental deben ser compatibles con los propósitos de la política diseñada.

*Solidaridad.* El fomento de una cultura de trabajo productivo en torno a

objetivos comunes, favorece el apoyo mutuo entre los miembros de las empresas y organizaciones, así como la propiedad colectiva de los medios de producción que garantiza el no sometimiento al capital.

*Construcción de ciudadanía y reconstrucción del tejido social.* Quienes participan en el sector son imbuidos de valores en torno a objetivos sociales que contribuyen a promover conductas éticas y de respeto entre los miembros de la comunidad. Por su naturaleza, las unidades del sector agrupan a miembros de condiciones socioeconómicas similares que, con base en intereses económicos comunes, generan oportunidades de empleo y preservan relaciones sociales de interés mutuo.

*Inclusión social.* Los miembros de las empresas y organizaciones productivas del sector, se fortalecen en la representación de sus intereses individuales y colectivos en el contexto del desarrollo del país, contribuyendo a los objetivos de una democracia real.

*Fomento del ahorro e inclusión financiera.* Mediante las empresas y organizaciones del sector social de la economía, sus miembros asumen la importancia de la cultura del ahorro y del acceso de los instrumentos financieros para el desarrollo de actividades productivas y de consumo. La innovación en instrumentos financieros dentro y para el mismo sector, aporta alternativas adecuadas de financiamiento que no están disponibles en la banca comercial.

*Fomento a la formación de capital social.* Mediante la promoción de redes sociales de colaboración y el aprovechamiento de éstas para llevar a cabo objetivos comunes, bajo normas y en un clima de confianza mutua, en provecho de sus integrantes.

Los instrumentos y programas institucionales deben considerar aspectos como los siguientes:

- La definición clara de una los actores económicos considerados en el sector social de la economía para evitar confusiones que obstaculicen su crecimiento.
- La promoción de reformas al marco jurídico, que aún están pendientes.
- La definición de criterios para la asignación de recursos y apoyos institucionales que contribuyan a detonar la creación de actividades económicas sustentables en el sector social.
- La simplificación de la tramitación para el acceso a los programas de apoyo a la economía solidaria.

— El impulso a la formación de organizaciones de economía social con base en los principios y valores de la economía solidaria.

— La integración en un solo instrumento u organismo, los diversos apoyos que requiere la economía solidaria.

— Su contribución a la formación de una educación y cultura, que fomente valores y principios ciudadanos, de solidaridad y a la reconstitución del tejido social.

— El fomento a la inclusión social, en términos de equidad, de los agentes económicos de este sector.

— El estímulo al ahorro y las oportunidades de financiamiento con los propios recursos que se generan en la economía social.

— El impulso del mercado interno fortaleciendo por una parte, el incremento del empleo e ingresos y, por otra, su vinculación con la oferta generada en el ámbito de la propia economía solidaria.

— La motivación a la producción y transformación de productos del campo que, por una parte, contribuya a la soberanía alimentaria y, por otra, a reducir la emigración por la falta de oportunidades.

— La vinculación de la economía social con la demandas de bienes y servicios de las grandes empresas del sector público.

— Promueva la participación de las representaciones de los actores del sector en el diseño y aplicación de programas institucionales.

— Tomar en consideración a las organizaciones y empresas del sector social, sujetos de apoyo y no como objeto de los mismos.

Los instrumentos habrán de considerar:

La creación y operación de Sociedades Cooperativas Integradoras, mediante la co-asociación libre de cooperativas de primer grado, previo acuerdo de sus Asambleas Generales.

Es necesaria una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas que posibilite la creación y operación de Sociedades Cooperativas Integradoras, mediante la coasociación libre de cooperativas de primer grado y que faculte a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo para realizar libremente sus operaciones con cualquier socio, independientemente de que sea persona física o persona moral constituida como cooperativa de primer grado.

El desarrollo de una Cuenta Satélite de la Economía Social en el Sistema Na-

cional de Cuentas Nacionales viene a ser un instrumento de la mayor relevancia, por lo que habrán de realizarse los esfuerzos necesarios en el ámbito del sector público responsable de elaborar la contabilidad nacional.

Un Sistema de Evaluación de cooperativas en temas de productividad, solvencia y calidad para crear un Padrón de empresas cooperativas calificadas y proporcionar certificados de aptitud que sirvan de presentación en sus gestiones para contratarse con empresas del sector capitalista y del sector público.

Un mecanismo de Educación Cooperativista que contribuya a crear una cultura de cooperación para el trabajo en el Sistema de Educación Pública mediante la difusión de folletos en las escuelas de nivel básico y secundario, así como pláticas periódicas de cultura cooperativa en los planteles.

Un Premio Nacional a la Investigación y Desarrollo Tecnológico, dirigida específicamente a los actores del sector de la economía social, actuaría como una fórmula para motivar el interés en mejorar la gestión de sus empresas.

Convertir a las cooperativas de ahorro y préstamo en el Instrumento del Sistema Financiero de la Economía Social. Para esto es necesario reglamentar su operación para concurrir, junto con otros instrumentos del sector público, al financiamiento de cooperativas en los distintos sectores de la economía social. Su carácter social requiere de normas regulatorias cuyo costo para las cooperativas sea compatible con su carácter no lucrativo.

Se requieren también instrumentos fiscales diferenciados que, lejos de limitar el desarrollo del sector, estimule su crecimiento. Las medidas fiscales aplicadas a las cooperativas deben ser evaluadas con criterios de rentabilidad social, más que con una óptica recaudatoria.

Se proponen los siguientes Programas:

Un Programa para la intercooperación (Redes) que tiene el propósito de fomentar la competitividad de las cooperativas para mejorar su posición en los mercados donde participan. Pretende la evolución de cooperativas de primer grado hacia organizaciones de segundo grado de acuerdo con los principios básicos que les han dado origen, se trata de mantener el principio que inició con el sentido de integración de individuos en torno objetivos comunes, pero ahora con la integración de cooperativas para enfrentar los objetivos comunes de las cooperativas.

Programa Cooperativo de Cadenas de Valor para la integración de cadenas

de valor aprovechando que la cooperación requerida para el funcionamiento de las cadenas, es inherente a los actores económicos del sector social.

El Programa de Abasto a Instituciones del Sector Público estimulará la vinculación de la oferta de bienes y servicios producidos por las empresas cooperativas con la demanda generada en las instituciones del sector público, tanto en lo que se refiere a empresas paraestatales como a las áreas de administración pública de los tres órdenes de gobierno.

El Programa de Difusión de la economía social. Tiene el propósito de informar a los actores de los distintos sectores de la economía las ventajas de establecer relaciones contractuales con las empresas cooperativas. Se trata de la realización de eventos de difusión, ferias y encuentros de negocios.

La promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector de la economía social sería el propósito del Programa de desarrollo tecnológico, que se haría cargo de la difusión y puesta a disposición de las cooperativas, las innovaciones que se generen en las Instituciones gubernamentales y en los Centros de Investigación de las Instituciones Públicas de Educación Superior. La conformación de Centros Tecnológicos Cooperativistas sería también materia de este Programa.

Un Programa de Desarrollo Organizacional Cooperativo contribuiría con recursos del sector público para apoyar el mejoramiento de la administración, organización y gerencia de los organismos que operan en el sector de la economía social.

El Programa Cooperativo de Soberanía Alimentaria tiene la finalidad de fomentar, mediante un tratamiento diferenciado, el crecimiento del número de cooperativas de primer y segundo grado dedicadas a la producción de alimentos frescos y procesados, en las zonas rurales.

Programa de Extensionismo Cooperativo que se haría cargo de financiar la asistencia técnica a las cooperativas ya establecidas y a los grupos sociales que la soliciten, con propósito de incrementar el número de organismos que operan en el sector de la economía social.