Estándares de evaluación para la Economía Social y Solidaria

Estudio de caso de los marcos jurídicos y políticos en México

Raquel Ortiz Ledesma

Directoras de la tesis: Dra. Cristina de la Cruz Ayuso y Dra. Encarnación La Spina

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Doctorado en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos

Universidad de Deusto, Agosto 2021

Universidad de Deusto
University of Deusto
Deusto

Estándares de evaluación para la Economía Social y Solidaria

Estudio de caso de los marcos jurídicos y políticos en México

Dña. Raquel Ortiz Ledesma

Doctoranda

DE LA CRUZ AYUSO MARIA CRISTINA - 30626305B
Firmado digitalmente por DE LA CRUZ AYUSO MARIA CRISTINA - 30626305B
Nombre de reconocimiento (DN): c=ES, serialNumber=IDCES-30626305B, givenName=MARIA CRISTINA, sn=DE LA CRUZ AYUSO, cn=DE LA CRUZ AYUSO MARIA CRISTINA - 30626305B
Fecha: 2021.08.31 09:12:06 +02'00'

Dra. Cristina de la Cruz Ayuso

Directora

ENCARNACIO N|LA SPINA
Firmado digitalmente por ENCARNACION|LA SPINA
Nombre de reconocimiento (DN): cn=ENCARNACION|LA SPINA, serialNumber=X2071795R, givenName=ENCARNACION, sn=LA SPINA, ou=CIUDADANOS, o=ACCV, c=ES
Fecha: 2021.08.30 12:14:06 +02'00'

Dra. Encarnación La Spina

Directora

Agosto 2021

A mis amados padres – Maru y Lalo – por regalarme las alas para soñar y volar alto. Por enseñarme que debo buscar mis sueños, que debo luchar por ellos. Por apoyar cada una de las decisiones que he tomado en mi vida. Por ser mi pilar, mi fuerza y mi motor. Porque a pesar de la distancia, siempre los llevo en mi corazón.

A Clau y Fany, por ser mis compañeras de vida, por la inspiración que me brindan siendo ejemplos de empoderamiento femenino desde su ejercicio profesional y construyendo su futuro con cada paso que dan.

A mi querida abuela, por enseñarme la forma en la que uno resiste, renace y supera los malos momentos, por ser mi ejemplo de lucha. Gracias por enseñarme lo importante de contar tu historia.

La doctoranda ha sido beneficiada del Programa de Becas para la Formación de Personal Investigador de la Universidad de Deusto 2018. Esta investigación se ha desarrollado en el marco del proyecto I+D+i MINECO/FEDER Ministerio de Economía y Competitividad y Fondo Europeo de Desarrollo Regional: La desigualdad compleja en las sociedades plurales: indicadores para las políticas públicas [DER 2016-77711-P].

AGRADECIMIENTOS

Gracias a mi familia por estar presentes en las formas menos comunes, por mandar cariños, creer en mi y apoyarme a la distancia en todo momento. Por acompañarme en cada paso.

A Nita y Cris, por la paciencia. Por todo el cuidado y amor que pusieron en este acompañamiento. Por brindarme una guía en todo momento. Por su eterna generosidad en este mundo académico. Por aterrizarme siempre que encontraba inspiración en líneas en torno a mi tema. Por hacerme volver a mí una y otra vez. Por recordarme que la fortaleza está en mi interior.

Gracias al señor Yi y a Samuel, quienes siempre estuvieron atentos a brindarme una retroalimentación de la más alta calidad. Por la atención y cuidado a lo largo de las muchas conversaciones que tuve con ellos desde muy temprano iniciado el proceso de tesis. De cuestionarme y de brindarme seguridad en aquellos momentos en que dudé de mí.

A todas las personas que colaboraron para que esta tesis fuera posible y me dieron su confianza al compartirme sus experiencias. A quienes me brindaron un espacio en sus agendas y creyeron en que la contribución de este estudio abriría oportunidades para la economía social en México. A mi país, por inspirarme a querer ser agente activo del proceso de transformación que requiere esa realidad.

A mi red de apoyo que ha estado en las buenas y las malas: Roberto, David, Elena, Sonja, Andrea, Juan, Kristiana, Raziel, Ander. Por ser esas lucecitas en mis primeros pasos en el País Vasco y darme los ánimos, la serenidad y el acompañamiento que solo la familia adoptiva permite dar. Porque ustedes se volvieron la familia que quise construir aquí. Gracias por la bienvenida, los momentos entrañables y los aprendizajes, por sumar. Por todo el amor y cariño. Por estar y ser. No puedo expresar el profundo agradecimiento de encontrarles en este camino, de que nuestros corazones vibraran en la misma sintonía en el momento indicado.

Gracias Davi, Rodoljub, Gus y May, Kata, por resonar con cada uno de ustedes y sentirme acompañada en este proceso tan difícil. Por descubrir que no soy la única que se aventuró en este recorrido y que, aunque nuestros temas sean diferentes, nos une esa curiosidad insaciable. Por el cariño expresado de mil formas.

A mis amigos lejanos que formaron parte del proceso estando lejos y no tan lejos. A quienes me leyeron incontables veces y me animaron a seguir. Sandra, Sofia, Yuri, Mau y Julio, gracias por acompañarme en esos kilómetros. Gracias por escucharme, por estar en mis catarsis, por los audios, las llamadas, las muestras de cariño a la distancia. Sé que no hay palabras que puedan agradecer que el paso del tiempo y los nueve mil kilómetros que nos separan disipen nuestra amistad. Porque han estado a pesar de todo. Gracias.

A quienes se integraron con el tiempo y me permitieron descubrir aspectos de mi que conocía: Íñigo, Jon, Sasha, Saioa, Miren, Gordon. Por volverse los colegas con los que uno la pasa bien y tiene momentos increíbles. Por las muchas rutas gastronómicas, de paseo en voluntariados, visitas exprés a lugares maravillosos, las cimas alcanzadas. Por los paisajes, tremendos paisajes que deleitamos en compañía. Al clan Iruña por ser mi salvavidas en el verano pandémico y quienes me brindaron la alegría e inspiración para escribir con el tesón que requería ese momento.

A las que llegaron a enseñarme otra forma de enamorarme del País Vasco, incidiendo desde lo local, generando diferencias en el tejido social, promoviendo otros mundos posibles para poblaciones en situación vulnerable. A Patri por su apoyo desde EsF. A las que me recordaron mi pasión por enseñar, Edurne y Lau. A mi querido Aitor, por presentarme el proyecto de lectura y ser tan cercano y generoso. A cada una de las niñas y niños con quienes trabajamos. A Krisha, por su inspiración, por hacerme sentir conectada con mi juventud y recordar las razones por las cuales hago lo que hago. A Ndiogou, Kitu y Estefanía por renovar mis energías con este bello proyecto.

A las muchas cafeterías en las que estuve trabajando la edición, escritura y momentos de magia de esta tesis. A las amigas y amigos que hice en todas las personas del servicio que, con el tiempo, entendieron que solo había una mujer dedicada a su tesis detrás de esas incontables tazas de café.

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo profundizar en los desafíos en la implementación de la Economía Social y Solidaria (ESS) desde una perspectiva de Derechos Humanos en el caso de estudio de México. Estos desafíos se analizan desde una revisión de los marcos jurídico-políticos de la Economía Social y Solidaria, así como la construcción de estándares de evaluación que permitan desarrollar el sector de la economía social desde una visión que coloque al ser humano en el centro.

Las preguntas de esta investigación plantean conocer cuál es la relación entre la aprobación de los marcos normativos y la implementación de las políticas públicas para el desarrollo de la ESS a nivel nacional, así como identificar cuál es el rol de los estándares de evaluación de la economía social en la promoción de políticas públicas y marcos normativo. Estos cuestionamientos se trasladan al caso de estudio seleccionado para esta investigación, el caso de México. De este modo, se identifica cuál es el proceso evolutivo de la aprobación de los marcos jurídico-políticos en el país, así como los principales desafíos que los estándares de evaluación de la ESS mantienen en el caso del país. Con ello, se proponen criterios que debieran considerarse para el establecimiento de estándares de evaluación que consideren los Derechos Humanos en la evaluación de la economía social en el Estado mexicano.

A través de un diseño metodológico cualitativo, se realiza un análisis comparativo de la implementación de marcos jurídico-políticos a nivel internacional y una revisión de la literatura de las aproximaciones y paradigmas en la evaluación de la ESS. Estos elementos teóricos se analizan en el caso de estudio de México. Dicha información se triangula con análisis documental y entrevistas semi-estructuradas como parte del trabajo de campo de este diseño.

Los hallazgos de esta investigación señalan que el rol de los estándares de evaluación de la economía social es imprescindible para el diseño, desarrollo y ejecución de marcos jurídico-políticos de apoyo a la ESS que permitan el desarrollo de sociedades más justas y equitativas. La contribución de esta tesis doctoral reside en identificar desde el análisis programático, criterios que deben considerarse para mejorar los procesos evaluativos de la ESS en el plano nacional.

Palabras clave: Marcos jurídico-políticos; Economía Social y Solidaria; Estándares de evaluación; Políticas públicas; Derechos Humanos.

Índice de contenidos

INTRODUCCIÓN……..……..…1

CAPÍTULO I
EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LOS MARCOS JURÍDICOS-POLÍTICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: ¿UNBINOMIO IRREDUCTIBLE?.....13
1. Los orígenes de la Economía Social y Solidaria: un breve recorrido……..……...15
2. Los marcos normativos de la Economía Social y Solidaria: ámbitos de injerencia, objetivos y mecanismos de fomento…..……..……..……..….19
2.1 Los ámbitos de injerencia: competencia y sectorial…….…….….20
2.2. La naturaleza y finalidad de la Economía Social y Solidaria reflejada en los objetivos de los marcos jurídico-políticos…….……..……26
2.2.1 Identidad cooperativa…….. 27
2.2.2 Identidad empresarial…….....29
2.2.3 Identidad solidaria…….....31
2.2.4 Identidad integradora…….....33
2.3 Los mecanismos de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria…..……..…35
2.3.1 Los cuerpos públicos y su estructura…….....35
2.3.2 Los medios de financiación para las organizaciones de la economía social……..……..37
2.3.3 Los mecanismos de monitoreo o evaluación……....40
3. Los elementos para la construcción de las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria……41
3.1 La implementación de las políticas públicas……..…….42
3.2 Los objetivos de las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria……....47
3.2.1 El reconocimiento político de la Economía Social y Solidaria como sector viable.....47
3.2.2 La promoción de mercados locales a través de la eliminación de barreras…….....50
3.2.3 La promoción de inclusión social y empleo para apoyo a sectores desfavorecidos……54
3.2.4 El enfoque territorial como forma de desarrollo…….……..56
3.2.5 La creación de fondos de apoyo para la financiación……..…....57
4. Las tipologías de análisis de los marcos jurídico-políticos…….……...59
4.1 Propuestas de análisis desde la fragmentación del sector……..…....59
4.2 Propuestas de análisis de lo tradicional a lo global…….....63
5. Hacia una tipología crítica de los marcos jurídico-políticos del sector de la Economía Social y Solidaria……..….65
5.1 Algunas variables necesarias para la construcción de una tipología crítica…….…...66
5.2 Una categorización tipológica crítica…….....67

CAPÍTULO II
LA EVALUACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO UNA TAREA PENDIENTE: EL DILEMA ENTRE LA LÓGICA DEL MERCADO Y EL IMPACTO SOCIAL…….....73
1. El origen de la evaluación de la Economía Social y Solidaria: un breve recorrido…….....74
2. Los marcos de evaluación de la Economía Social y Solidaria desde sus dimensiones, aproximaciones e indicadores…….....80
3. Modalidades de evaluación de la Economía Social y Solidaria…….....82
3.1. Las singularidades en la evaluación y sus modalidades……..….85
3.1.1 Responsabilidad Social Empresarial o variantes…….....86
3.1.2 Evaluación por terceros……88
3.1.3 Evaluación participativa…….....89
3.2. Relación con la gobernanza……...90
4. Una sistematización de las tipologías existentes de evaluación de la Economía Social y Solidaria……..……....93
4.1 Tipología de la evaluación basada en la utilidad……..……..……...94
4.2 Tipología de evaluación relacional……..……..….....95

4.3 Tipología de evaluación sectorial……..……..…....97
4.3.1 Las iniciativas ligadas al sector de la Economía Social y Solidaria…….97
4.3.2 Herramientas ligadas a la empresa e inversión social…….……..…..99
4.3.3 Iniciativas que responden a la sostenibilidad / nuevas tendencias……..…...101
5. Una perspectiva crítica desde una revisión tipológica de la evaluación de la Economía social y Solidaria……..……...…….102
5.1 La importancia de las variables a considerar …….....102
5.2. Perfilando propuestas críticas……..104
5.2.1 Evaluación certificada……...….105
5.2.2 Evaluación por objetivos……..…….....106
5.2.3 Evaluación social……..……..107
5.2.4 Evaluación del potencial de la Economía Social y Solidaria……..108
6. Metodologías de evaluación emergentes en la evaluación de la Economía Social y Solidaria: indicadores de Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible……...…….110
6.1 Indicadores de Derechos Humanos……..…..……110
6.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible para medir la contribución de la Economía Social y Solidaria……..…….....112
6.2.1 Fin a la pobreza…….....113
6.2.2 Promoción de trabajo decente……..…114
6.2.3 Reducción de las desigualdades …….……...…117

CAPÍTULO III
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MÉXICO COMO UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN…….....119
1. Un breve recorrido sobre la evolución de la Economía Social y Solidaria en México…….……...120
2. Marcos normativos sobre la Economía Social y Solidaria: ámbitos, objetivos y mecanismos en el caso mexicano……...……..123
2.1 Los ámbitos de injerencia competencial y sectorial……..……126
2.2 Objetivo de la Economía Social y Solidaria: la naturaleza /finalidad……...135
2.3 Los diferentes mecanismos de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria……..…….139
2.3.1 Cuerpos nacionales públicos……...139
2.3.2 Medios de financiación……..…….....143
2.3.3 Mecanismos de evaluación…….145
3. Una categorización de las políticas públicas de México: los propósitos de las políticas y su capacidad de incidencia……..…….....146
3.1 Reconocimiento del sector de la Economía Social y Solidaria como viable……..…….....148
3.2 Promoción de mercados locales……..……..149
3.3 Promoción de inclusión social y empleo …….....151
3.4 Desarrollo territorial……..…….....154
3.5 Medios de financiación…….....156
4. La capacidad de incidencia de las políticas públicas en la Economía Social y Solidaria en México: El Programa de Fomento de la Economía Social y Solidaria…….....……..……..159
4.1 Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social…….……159
4.2 A vueltas con los resultados del Programa…….……..……..161
4.2.1 Apoyo a nuevos proyectos……...…….....……....161
4.2.2 Desarrollo de capacidades……...……..……..164
4.2.3 Apoyo a banca social……...……..……..165

CAPÍTULO IV
EL APREMIANTE ROL DE LA EVALUACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE MÉXICO….....167
1. Antecedentes y balance preliminar sobre la evaluación de la Economía Social y Solidaria en México…….....168
2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el caso mexicano: una doble lectura desde la lectura de la Economía Social y Solidaria……..…….....174
2.1 El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una lectura cuantitativa.....176
2.2 El cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una lectura cualitativa……....189

3. Los déficits entre la política pública del Estado Mexicano y los Objetivos de Desarrollo Sostenible……..……...…...200
4. Los desafíos del Programa de Fomento a la Economía Social a partir de a aproximación de Derechos Humanos……..……...…209
4.1 Los principales desafíos de acuerdo con la evaluación externa……..…...…..210
4.2 Posibles mejoras y déficits desde la matriz de indicadores de resultados……..…..216
5. Hacia una propuesta de evaluación que integre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible……..……..217
5.1 Fin a la pobreza……...….218
5.2 Promoción de trabajo decente…….…..219
5.3 Reducción de desigualdades……..…...220
5.4 Cultura democrática como indicador transversal…….…….....222
6. Construyendo el horizonte desde la protección social……..……...223

CONCLUSIONES…...…….....227

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS…….…….....253

ANEXOS…...…….. …285

Índice de figuras y tablas

Tabla 1.1: Leyes que apoyan al sector de la Economía Social y Solidaria a nivel nacional y regional..21
Figura 1.1: Tipos de leyes sectoriales de apoyo a la Economía Social y Solidaria…….....23
Figura 1.2: Categorías de la identidad sectorial…….……...…...27
Figura 1.3: Semejanzas de la conceptualización de cooperativas en legislaciones de identidad cooperativa……..29
Figura 1.4: Semejanzas de la conceptualización de empresa social en legislaciones de identidad empresarial……..31
Figura 1.5: Semejanzas de la conceptualización de economía solidaria en legislaciones de identidad solidaria……...33
Figura 1.6: Semejanzas de la conceptualización de Economía Social y Solidaria en legislaciones de identidad integradora…….……..35
Figura 1.7: Mecanismos de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria……...…….....35
Figura 1.8: Ministerios que asumen la competencia de la Economía Social y Solidaria a nivel internacional……...…….37
Figura 1.9: Mecanismos de financiamiento a la Economía Social y Solidaria a nivel internacional…....40
Figura 1.10: Objetivos de las políticas públicas……..47
Tabla 1.2: Tipología de políticas públicas propuesta por Guerra……..……..…62
Tabla 1.3: Tipología de políticas públicas propuesta por Castelao-Srnec.……...…...65
Tabla 1.4: Categorización internacional de acuerdo con la tipología de la propuesta ampliada……..…71
Figura 2.1: Los marcos de evaluación de la Economía Social y Solidaria……..……..80
Figura 2.2: Modalidades de la evaluación…….....86
Figura 2.4 Tipologías de evaluación basadas en la utilidad…….…....95
Figura 2.2: Tipología de evaluación de la ESS: RSE, evaluación por terceros y evaluación participativa…….96
Figura 2.5: Tipología crítica de evaluación de la Economía Social y Solidaria…….....105
Tabla 3.1: Organismos del Sector Social (OSSE) de acuerdo con subsectores…….……132
Figura 3.1: Evolución de los cuerpos nacionales de la conomía Social y Solidaria en México……..…143
Figura 3.2: Modalidades de apoyo del Programa de Fomento a la Economía Social…….…153
Figura 3.3: Tipos de apoyos del Programa de Fomento a la Economía Social…….....…..161
Tabla 3.2: Resultados del PFES dentro del período 2015-2018 con relación al objetivo 3 del programa……164
Tabla 3.3: Resultados del PFES dentro del período 2015-2018 con relación al objetivo 2 del programa……....165
Figura 4.1: Indicadores seleccionados para analizar el cumplimiento de los ODS…….……....175
Figura 4.2: Objetivos seleccionados para la selección de indicadores de la propuesta……..…218
Figura 4.3: Indicadores propuestos para el objetivo de terminar con la pobreza…….....219
Figura 4.4: Indicadores propuestos para el objetivo de promover el empleo decente…….....220
Figura 4.5: Indicadores propuestos para el objetivo de reducir las desigualdes…….....222

Abreviaturas

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ARIC	Asociaciones Rurales de Interés Colectivo
B Lab	B Laboratory (Laboratorio B)
Banrural	Banco Rural de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDI	Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDMX	Ciudad de México
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturares
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CESI	Circuitos Económicos Solidarios Interculturales
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CNCRESS	Consejo Nacional de Cámaras Regionales de Economía Social y Solidaria
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONSUCOOP	Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas de Honduras
CPES	Confederación Portuguesa de la Economía Social
CRISES	Centro de Investigación sobre la Innovación Social
DAES	División de Asociatividad y Economía Social de Chile
DF	Distrito Federal
EPU	Examen Periódico Universal
ESS	Economía Social y Solidaria
EURICSE	Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales
EVAS	Expanded value added statement (Declaración de Valor Añadido Ampliada)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAS	Fondo de Apoyo a la Desarrollo Social de Brasil
FBES	Fondo Brasileño de la Economía Social
FENACERCI	Federación Nacional de Cooperativas de Solidaridad Social
FOMICRO	Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos de Argentina
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
FONAPYME	Fondo Nacional de Desarrollo para la MicroPyme
FONDEMI	Fondo de Desarrollo de la Microfinanza de Venezuela

FONDES	Fondo para el Desarrollo de Uruguay
FONES	Fondo de promoción y fomento para el Desarrollo de la Economía Solidaria de Colombia
GIIRS	Global Impact Investment Rating System
GSEF	Foro Global de la Economía Social
IMP	proyecto de gestión de impacto - buscar en ingles
Inacoop	Instituto Nacional de Cooperativismo de Uruguay
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
IUCOOP	Instituto Universitario de la Cooperación
LESS	Ley de Economía Social y Solidaria de México
LGDS	Ley de General Desarrollo Social
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
MIR	Matriz de indicadores de resultados
NODESS	Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria
OBIESCOOP	Observatorio Iberoamericano del Empleo y la Economía Social y Cooperativa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OSSE	Organismos del Sector Social de la Economía
PFES	Programa de Fomento a la Economía Social
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RAESS	Red Africana de la Economía Social Solidaria
REAS	Redes de Economía Alternativa y Solidaria
REDCOOP	Red Nacional de Investigadores y Educadores en Cooperativismo y Economía Solidaria
RIPESS	Red Intercontinental de promoción de la Economía Social y Solidaria
RISQ	Red de Inversión Social de Quebec
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
RULESCOOP	Red Universitaria Eurolatinoamericana en Economía Social y Cooperativa
SAGARPA	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SBI	Iniciativa de Empresa Social (Social Business Initiative)
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SESS	Sistema Socioeconómico Social y Solidario
SOCAPS	Sociedades Cooperativas de Ahorro y préstamos
SOFINCO	Sociedades Financieras Comunitarias

SPR	Sociedades de producción rural
SROI	Social Return of Investment (Retorno social de la inversión)
TFSSE	Task Force on Social and Solidarity Economy
TIESS	Territorios innovadores en economía social y solidaria
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
ULESS	Unión de Luxemburgo para la Economía Social y Solidaria
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
UNTFSSE	Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria
WIEGO	Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

INTRODUCCIÓN

Los efectos del modelo socioeconómico actual han generado una crisis sistémica. En términos económicos, las consecuencias de este modelo han sido una crisis financiera durante la primera década del nuevo siglo, que ha repercutido negativamente en el ingreso diario de la población a nivel internacional, así como un impacto económico como consecuencia de la COVID-19 que se intensifica debido al modelo globalizado que permea el planeta. Además de ello, este modelo ha promovido un cambio en los valores de la sociedad que han incidido en una crisis social. Finalmente, pero no menos importante, existe una crisis ambiental que ha afectado ecosistemas debido a la explotación de los recursos naturales.

Sin embargo, admitir que ese problema se genera con la adopción de este nuevo modelo socio-económico implicaría una perspectiva parcial. Debe sumarse la concepción de la idea del modelo de desarrollo económico. Esta aproximación genera una visión del mundo que se enfoca en la promoción del capital y excluye la perspectiva de una aproximación desde las capacidades, es decir, de la promoción de la calidad de vida humana a través de la capacidad de agencia en las personas para la conformación de sus propias oportunidades, incidiendo de manera positiva en capacidades como la autonomía, auto-determinación, auto-suficiencia y empoderamiento. Uno de los caminos que han existido para entender una ruta desde un modelo distinto al de desarrollo y que ha generado mucha atención como vía alternativa es la Economía Social y Solidaria (de aquí en adelante ESS).

La ESS es el resultado de las acciones por parte de distintos actores en la búsqueda de promover una alternativa de prácticas, valores y principios alternativos a los dominantes. Se trata de una alternativa socioeconómica que se basa en relaciones de equidad y justicia y propone una forma de observar las relaciones económicas de otro modo, de construir las bases de un sistema que se centre en el ser humano más que en la promoción de capital, donde se vivan valores y principios tales como la cooperación, la equidad, la justicia, la autonomía, la autogestión, entre otros.

El interés por esta alternativa socioeconómica ha adquirido relevancia durante las últimas décadas, a partir de la década de los setenta. La manera en la que se ha desarrollado a nivel internacional ha variado de acuerdo al modo en que se ha visto la ESS en cada región. De este modo, Europa ha observado al sector como una herramienta para la promoción de empleo y la inclusión social, mientras que América Latina ha encontrado sus prácticas económicas mecanismos para la resistencia, la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad, por lo que se ha observado a la ESS como una fuerza de emancipación social. A pesar de estas diferencias, existen elementos que caracterizan al sector a nivel internacional.

La ESS se presenta entonces como una alternativa que permite promover sociedades más justas, que se integra por distintos elementos como instituciones, valores, prácticas que promueven actividades económicas distintas, innovadoras y disruptivas. Se ha estudiado desde diferentes aproximaciones teórico-prácticas. Desde el aspecto teórico-filosófico, se ha cuestionado el porqué de la ESS y se ha problematizado su significado. De este modo, se ha analizado el concepto desde diferentes perspectivas, haciendo énfasis en los principios y valores que engloba este concepto, así como los objetivos que persigue el sector. Además de ello, se ha estudiado y diferenciado aquello que no entra dentro de los marcos de la ESS, así como en las principales diferencias conceptuales respecto a otros fenómenos sociales.

Otro de los aspectos que se ha estudiado en la ESS es desde el enfoque práctico. De este modo, gran cantidad de las investigaciones que se han realizado son estudios de caso de distintas expresiones en la realidad de la forma en que la ESS logra representarse en prácticas solidarias, autogestionadas y colectivas que se ejecutan en comunidades, municipios, organizaciones, países o regiones y que contribuyen de manera positiva en la sociedad. Sin embargo, esta forma práctica de observar la ESS tiene un elemento pendiente de análisis que se enfoca en observar los procesos en que se institucionaliza al sector en los distintos niveles de jurisdicción estatal e internacional.

Durante la última década, uno de los aspectos que más se ha estudiado se orienta a la manera en la que la ESS se implementa en los territorios. Para ello se ha analizado la forma en que los Estados diseñan políticas públicas y aprueban marcos jurídicos como

forma de institucionalizar el sector en las distintas realidades sociales de dichos lugares. Así, se han analizado los procesos evolutivos que cada país, región, comunidad o localidad han llevado a cabo para reconocer el valor de la ESS en sus superficies territoriales. Al hablar de procesos evolutivos, nos referimos a los pasos que dichas jurisdicciones han seguido para la promoción y desarrollo de este sector desde la creación de marcos jurídico-políticos acordes a las realidades socio-político-culturales que cada región vive, y con ello, identificar los desafíos que existen para el desarrollo de la ESS.

Esta tesis tiene como objetivo principal entender dichos desafíos en la implementación de la Economía Social y Solidaria desde una perspectiva de Derechos Humanos en el caso de estudio de México.

México ha aprobado una Ley para el fomento de la ESS en 2012, y con ello, ha promovido una serie de políticas públicas para el desarrollo del sector en el país. El objetivo es impulsar prácticas económicas alternativas que incidan de manera positiva en la sociedad. El proceso evolutivo de la ESS en el país a lo largo de la última década ha suscitado distintos resultados a nivel social y político. Sin embargo, existen pocos estudios sobre el desarrollo del sector a partir de la aprobación de la LESS. De ahí que, profundizar en la evolución de la ESS a través de la aprobación de marcos normativos e implementación de políticas públicas tiene relevancia en el contexto actual a nivel nacional, y nos permitirá identificar los principales desafíos que el sector enfrenta en México.

La identificación de estándares de evaluación es uno de los desafíos en la implementación de la ESS, especialmente en el caso de estudio de México. La ESS existe desde hace varias décadas y a pesar de que se ha estudiado el impacto del sector desde distintas aproximaciones, actualmente la evaluación de la efectividad de las políticas públicas en los territorios es un tema pendiente para la investigación científica. Durante los últimos años han emergido nuevos distintos tipos de estándares de evaluación como respuesta a los vacíos en el campo de la ESS. Sin embargo, los estudios en esta área deben seguir expandiéndose.

México, siendo uno de los pocos países que ha realizado evaluaciones de las políticas públicas de la ESS a nivel internacional, mantiene estándares basados en el cumplimiento

de objetivos de los programas de la ESS a nivel nacional, y con esto excluye el análisis del impacto de las políticas públicas en los territorios. Lo anterior genera evaluaciones enfocadas en intereses de los propios Estados más que en la perspectiva de garantía de los Derechos Humanos de las personas. La promoción de políticas públicas y la aprobación de marcos normativos buscan generar un beneficio social, por lo que el aspecto relevante de la medición se dirige al bienestar social, no a la adecuación de objetivos de un programa.

De ahí que las preguntas que se plantea esta investigación doctoral incluyen conocer cuál es la relación entre la aprobación de los marcos normativos y la implementación de las políticas públicas para el desarrollo de la ESS a nivel nacional. De la misma forma, se espera identificar cuál es el papel que los estándares de evaluación de la ESS tienen en la promoción de políticas públicas y marcos normativos más adecuados para un desarrollo efectivo del sector en los territorios. De este modo, se espera trasladar estas preguntas al caso de México: identificando cuál es ese proceso evolutivo de la aprobación de los marcos jurídico-políticos en el país, así como los principales desafíos que los estándares de evaluación de la ESS en el caso de México mantienen y con ello, proponer ciertos criterios que debieran considerarse para el establecimiento de estándares de evaluación que consideren los Derechos Humanos.

Para dar respuesta a dichas preguntas se ha realizado un diseño metodológico cualitativo de análisis documental en distintas fases. La primera de ellas integra un análisis comparativo del objeto de investigación sobre la implementación de marcos jurídico-políticos a nivel internacional. El estudio ha considerado diecinueve países de Europa y América y ha analizado las legislaciones de promoción del sector, así como el desarrollo de las políticas públicas de apoyo a la ESS en cada uno de los países. La segunda de ellas incluye una revisión literaria de los distintos métodos, aproximaciones y paradigmas bajo los que se ha evaluado la ESS y con ello, integrar una propuesta evaluadora basada en el cumplimiento de los Derechos Humanos. Los resultados de estos procesos metodológicos han dado las bases teóricas para el análisis del estudio de caso que se realiza en esta investigación doctoral en el caso de México en los subsiguientes capítulos, a partir de una metodología efecto espejo.

La tercera de ellas se enmarca en el análisis del proceso de implementación de la ESS a nivel nacional considerando los elementos teóricos del capítulo uno. Asimismo, triangula este análisis con los hallazgos del trabajo de campo realizado a partir de entrevistas que contrastan la información y enriquecen el estudio. Finalmente, la cuarta fase incluye la forma en que se han evaluado las políticas de ESS en el caso mexicano, desde una aproximación que mide el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como propuesta emergente resultado de la investigación del capítulo dos. Así, se analiza la forma en que el avance de los ODS ha existido en el país, desde una doble lectura basada en el cumplimiento de indicadores desde las estadísticas, como desde las recomendaciones en documentos oficiales de los Órganos de Naciones Unidas.

En el capítulo I se espera identificar si la relación entre los marcos normativos y la implementación de las políticas públicas para el desarrollo de la ESS a nivel nacional es irreductible. Para responder a esta pregunta se ha optado por identificar diecinueve distintas legislaciones y los procesos evolutivos de las políticas públicas en los países de dichas jurisdicciones, que han aprobado e implementado marcos jurídico-políticos de apoyo a la ESS. Se han considerado países tanto de Europa como de América, por ser aquellos países en donde mayor desarrollo de dichos marcos existe. El análisis ha permitido identificar que los países adquieren una identidad de apoyo al sector distinta (se ha advertido una identidad cooperativa, una solidaria, una empresarial y una global) y esto impulsa el tipo de políticas que implementan, así como los marcos normativos que se aprueban, de acuerdo con la teoría de Castelao-Srnec (2013) y Guerra (2010).

En este análisis, se observa que, a pesar de que existen distintas modalidades bajo las que se implementan políticas y se aprueban leyes, es esencial contar con un marco normativo que permita implementar las reglas del juego en cualquier conjunto de políticas públicas. De la misma manera, la construcción de las políticas públicas siguiendo a Poirier (2016) requiere de dichos marcos para incidir desde diferentes dimensiones, como la generación de programas, el financiamiento, los medios de promoción y fomento, la investigación, así como los mecanismos de evaluación, tal como Chaves (2013) afirma. Referente a los hallazgos del capítulo I, se identifica la necesidad de trabajar a nivel internacional en el tema de la evaluación, elemento que se profundiza en el siguiente capítulo.

Este diseño metodológico permite tener una visión panorámica de la forma en la que se están desarrollando los marcos jurídico-políticos a nivel internacional, así como las tendencias principales de estos procesos. Esto resulta relevante para los estudios en el tema de la ESS. Sin embargo, existen también aspectos que deben tomarse en cuenta en este diseño metodológico: los resultados presentan un panorama, pero al ser un análisis comparativo tan extenso, necesita profundidad. Si bien, se han considerado algunas políticas públicas de cada país para representar ejemplos de distintas tipologías, no se ha alcanzado un análisis exhaustivo de todas las políticas de cada país. Otra de las grandes limitaciones en este diseño es la falta de capacidad de integrar perspectivas de otras regiones, como el caso específico de Corea del Sur, así como de la selección de algunos otros países en África, para entender la forma en la que la ESS se representa en cada región. Si bien, el caso de Corea del Sur es uno de los que se toman como referencia a lo largo de la tesis, no se ha realizado un estudio exhaustivo de este caso dado que las condiciones en que se genera la ESS en este país difieren en gran medida del resto de los países a nivel internacional.

El capítulo II busca responder si la evaluación de la ESS es un aspecto clave en el proceso de diseño de políticas públicas de la ESS y por qué. Para ello, se hace un repaso sobre el debate existente con relación a la evaluación que ha tenido la ESS. La metodología que se utiliza en este capítulo es una revisión de literatura – considerando a autores como Bouchard (2009, 2015, 2019), Richez-Battesti (2009), Salathé-Beaulieu y otros (2019), que permite generar un análisis comparativo de las distintas tipologías utilizadas para evaluar la ESS. Se analiza que el principal problema que mantiene esta evaluación es la falta de una evaluación homogénea que permita identificar el impacto de la ESS en términos más amplios. De este modo, la evaluación de la ESS se divide en términos muy específicos, sin considerar a todas las entidades del sector; mientras que, por otro lado, entre mayor alcance espera identificarse, la evaluación se vuelve más cuantitativa.

De ahí que sea importante considerar nuevas formas de evaluar el impacto que puedan implementarse a mayor escala y considerando el impacto en la calidad de vida de las personas. La propuesta de este capítulo es integrar una lectura desde indicadores en Derechos Humanos. Para ello, se realiza un análisis entre el vínculo de la ESS y los Derechos Humanos desde el uso de los indicadores más actuales: los de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS de aquí en adelante) tomando como guías el trabajo realizado por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (*United Nations Research Institute for Social Development*, UNRISD). En este centro se llevó a cabo la estancia de investigación internacional, por lo que se ha consultado de primera mano esta documentación.

Los hallazgos de este capítulo observan la necesidad de trabajar en propuestas emergentes de medición de impacto de la ESS, por lo que esta investigación permite contribuir a esta área de estudio al ser un análisis en el caso nacional. La mayoría de los análisis que se han realizado hasta el momento con este tipo de mediciones se identifican en el nivel local, por lo que esta investigación doctoral promueve un primer paso para la identificación de aspectos principales en la jurisdicción nacional. Ahora bien, en este capítulo las principales limitaciones que se presentan son la diversidad de aproximaciones de medición, así como la creación de los vínculos entre la ESS desde una aproximación de Derechos Humanos.

Considerar a los ODS como principales referentes de medición resulta del hecho de que son la tendencia más actual para medir la garantía de los Derechos Humanos de acuerdo a la agenda internacional que proponen los organismos internacionales, sin embargo, pensar a éstos desde una perspectiva de cumplimiento de indicadores limita la extensión de los mismos y los constriñe a una serie de requisitos que deben cumplirse más allá de la búsqueda de la dignidad humana. Sin embargo, como un primer acercamiento resulta útil identificar indicadores que permitan entender los conceptos abstractos que integran los Derechos Humanos. Por ende, la investigación puede considerarse una primera aproximación necesaria, pero no la única que deba realizarse en este aspecto.

Los primeros dos capítulos son necesarios para realizar el estudio de caso en México, debido a que brindan los elementos conceptuales necesarios para situar el caso de estudio en un nivel comparativo. Se realiza con esto una metodología efecto espejo, que incorpora los elementos teóricos analizados en los capítulos I y II para la implementación de estos en el caso de estudio seleccionado. De esta manera, los capítulos III y IV serán un reflejo de la forma en que se han implementado los marcos jurídico-políticos en el país, así como el proceso de evaluación de la ESS que se realiza en el Estado mexicano.

El capítulo III responde a la pregunta sobre la forma en que ha ocurrido el proceso evolutivo de los marcos normativos y la implementación de las políticas públicas de apoyo a la ESS en México. La metodología que se utiliza en este capítulo es el análisis de caso de México desde una lectura político-social que sentó las bases para la creación del marco legislativo de apoyo a la ESS. El objetivo de este capítulo consiste en conocer la forma en la que se ha implementado la ESS a partir de la creación de la LESS y conocer el rol que ha tenido el sector desde el análisis de la implementación de sus marcos jurídicos y políticos. Así, siguiendo el trabajo de autores como Rojas (2013, 2016), Conde (2016), Licea (2009), Coraggio (2013, 2014), Vicente (2018) y López Rodríguez (2015) se identifica cuál es la identidad que mantiene México desde una comparativa internacional y de acuerdo a las tipologías establecidas en el capítulo I.

Además, se identifican los principales logros del proceso de implementación de políticas públicas y los principales retos que mantiene la ESS actualmente. Finalmente, dentro de las políticas públicas de promoción al sector se identifica el Programa de Fomento a la Economía Social (de aquí en adelante PFES) como la principal política pública programática implementada por el Estado y por ello se elige como unidad de análisis para la siguiente pregunta de investigación.

Los resultados en este capítulo establecen que las políticas públicas de apoyo a la ESS implementadas han tenido una corta duración de vida a partir de la aprobación de la LESS. Esta es una de las principales limitaciones del análisis de estudio de caso. A pesar de que se han analizado los resultados de los programas previos al PFES de manera breve, el principal desafío que presenta este capítulo es que el análisis documental presenta un primer acercamiento, pero no es suficiente. La manera en que se intenta abordar este aspecto fue con un proceso de triangulación a través de la realización de 16 entrevistas semi-estructuradas con distintos actores que integran la ESS en el país que brindaran guía sobre elementos que en los primeros momentos del PFES y la creación del INAES no se registraban en los documentos. En el inicio, se esperaba contar con mayor participación del Instituto Nacional de la Economía Social (de aquí en adelante INAES) a nivel nacional (Anexo V), para obtener información sobre los procesos de implementación del programa desde una mirada oficial.

Lamentablemente, este hecho fue imposible dado que en el momento de esta fase de la tesis el INAES atravesaba un proceso de restructuración debido al cambio de administración a nivel federal. Los contactos que existían y con las que se habían generado relaciones previas ya no formaban parte de la administración. Aunado a ello y a lo largo de la investigación, se observó que existían figuras excluidas que no tenían voz dentro de las decisiones de la ESS a nivel nacional, por lo que el diseño buscó integrar estas voces con entrevistas a actores que son excluidos de la ESS de acuerdo con el marco legislativo. Finalmente, con el fin de entender la lógica de la nueva política del INAES desde la nueva mirada de la administración actual (2018-2024), existieron acercamientos con personas que formaron parte de los proyectos que inspiraron a la ESS en esta nueva generación del INAES.

Los hallazgos en las tres fases anteriores indican que la principal respuesta a promover un tipo de políticas públicas y marcos normativos que generen un impacto al bienestar social deben enfocarse en el aspecto evaluativo. De esta forma, el capítulo IV pretende responder cuáles son los desafíos que tiene la evaluación de la ESS en el caso mexicano y hasta qué punto pueden integrarse indicadores de evaluaciones emergentes y siguiendo la teoría basada en autores como Cardozo-Brum (2003, 2015, 2017), Utting (2017, 2018), Bouchard (2009, 2015, 2019), Salathé y otros (2019), así como Yi y otros (2018). Para dar respuesta a esta pregunta, se realiza una comparativa entre los indicadores que ha elegido el programa en su versión 2018 y los que se han integrado en una segunda evaluación en 2020.

A través de una doble lectura, basada en el cumplimiento de indicadores de los ODS desde una lectura cuantitativa y cualitativa, se espera identificar si es que ha existido un avance significativo en el cumplimiento de los ODS en el país. Estos dos pasos se limitan a un periodo de tiempo que integra una línea de tiempo antes de la aprobación de la LESS y después de los primeros años de implementación del PFES (2009-2019), seleccionando una década de tiempo para integrar un periodo suficiente de comparación evolutiva del cumplimiento de dichos objetivos. Desde una lectura cuantitativa se realiza un análisis documental que mida el avance de dichos objetivos a partir de documentos oficiales y la

base de datos oficial de los ODS, que brinden porcentajes y datos numéricos de la forma en que ha mejorado la situación del país.

Asimismo, se integra una lectura cualitativa que identifica los déficits principales del avance de México en los ODS desde la perspectiva de los Órganos de Naciones Unidas. Se señalan las principales semejanzas entre ambas lecturas y con ello se obtiene los principales aspectos a mejorar en el país. Estos resultados se enfocan en el nivel programático (del PFES) de las políticas públicas en el país. Se identifican los principales desafíos de este programa: la falta de visibilidad del sector, los problemas para identificar a la población objetivo, la necesidad de adaptar el marco jurídico de la ESS para integrar a nuevas figuras y promover estímulos para las entidades de la ESS, así como promover la coordinación institucional de la ESS y permitir desarrollar el potencial de la misma a nivel nacional. A partir de lo anterior, se establece una propuesta que considere indicadores de los ODS en los indicadores que evalúan el PFES, como un primer paso para la evaluación de las políticas públicas de la ESS.

Existen limitaciones en este capítulo que deben mencionarse. En primer lugar, que la medición de avance de los indicadores incorporaba más de 30 indicadores de ODS para el análisis, pero aterrizar esta situación resultaba poco viable para el trabajo de una persona. Las recomendaciones que surgieron en la estancia de investigación fueron intentar elegir aquellos indicadores que México considerara dentro de la Agenda 2030. Esto promovió que existieran datos actualizados brindados por parte del Estado mexicano para los seis indicadores seleccionados. Sin embargo, el resultado queda acotado a indicadores elegidos por el Estado mexicano y una de las principales críticas de este capítulo es esta falta de incorporación. De hecho, la propuesta integra algunos de esos indicadores que no han sido considerados para la medición y evaluación de la ESS.

Por consiguiente, los principales resultados de esta investigación es que el principal riesgo de la ESS a nivel internacional, además de constreñir el sector a un área específica de gobierno, es la instrumentalización de la misma para beneficio de los intereses de las administraciones públicas. El PFES y la implementación del INAES en México reflejan lo anterior, ya que con la nueva administración el sector ha perdido la calidad de prioritario. Esto genera que la serie de medidas que se proponen como forma de evaluar

el PFES sea un resultado que, si bien promueve una contribución en términos de las necesidades de la evaluación en la política social del país, no pueda ejecutarse directamente en el PFES en caso de su extinción.

A pesar de lo anterior, es importante mencionar que esta tesis doctoral brinda una panorámica crítica sobre como la articulación del PFES y el INAES es un reflejo de la forma en que la política social se ha asumido en México, esto es, como un modo de promover medidas clientelares en la población que inhiban la capacidad de agencia de las personas. Es por ello, que esta investigación indica que el potencial que tiene la ESS para contribuir a terminar con problemas estructurales en el país es muy alto, siempre y cuando se busque expandir e innovar en los procesos desde los cuales se implementen políticas de apoyo a la economía social, no sólo desde el sector social, sino incluir otras dimensiones para observar a la ESS como un sistema socio-económico que permita la promoción de sociedades más justas y equitativas, que permita reducir la pobreza y la desigualdad en el país a través de la promoción de empleos decentes y que fomenten las capacidades de la población.

Lo anterior puede alcanzarse incorporando estándares de evaluación como un instrumento de observación y seguimiento proactivo de los objetivos de estas políticas de fomento a la ESS.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LOS MARCOS JURÍDICOS-POLÍTICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: ¿UN BINOMIO IRREDUCTIBLE?

Los orígenes de la ESS[1] se remontan a la Revolución Industrial, con la primera generación de asociaciones que promovían una mejora en la calidad de vida de colectivos de trabajadores que buscaron defender sus derechos. Durante los siguientes años, la ESS ha sido un actor principal en los procesos históricos a nivel internacional, y ha habido algunos otros momentos en donde la importancia de la misma ha perdido relevancia en el ámbito tanto local, nacional e internacional (Monzón, 2006). Tras la mitad del siglo XX, algunos colectivos han encontrado en este sector una respuesta ante sus necesidades y reclamos principales, unificando un discurso en común.

En la última década se han implementado todos los marcos legislativos que reconocen la ESS a nivel nacional[2]. Desde 2011, con la primera Ley de Fomento a la Economía Social en España[3], hasta 2019, año en que se aprobó la Ley de Economía Social de Uruguay[4], los esfuerzos llevados a cabo a nivel internacional han sido relevantes para el fortalecimiento de la ESS a nivel nacional.

El proceso de evolución que ha tenido la aprobación de marcos normativos y el desarrollo de políticas públicas son aspectos interconectados y relacionados. Por un lado, es importante la aprobación de marcos jurídicos que regulen cómo se debe actuar ante una

[1] A lo largo de esta tesis se reconocerá a la Economía Social y Solidaria como ESS, economía social, o sector social de la economía.
[2] La ESS ha sido reconocida como un sector de la economía compuesto de distintas entidades y organismos en las legislaciones sobre economía social en países como España, Grecia, Rumania, México, Quebec, Uruguay y Corea del Sur. Existen, sin embargo, otros países que han reconocido la existencia de la ESS desde distintas aproximaciones, como se abordará a lo largo de este capítulo.
[3] Ley 5/2011 de Economía Social de España, 29 de marzo de 2021, BOE núm. 76, 30 de marzo de 2011.
[4] Ley núm. 19.848 de Economía social y solidaria. Normas para su promoción y desarrollo, 20 de diciembre de 2019, Diario Oficial núm. 30353, 8 de enero de 2020.

realidad o un fenómeno social que se visibiliza a partir del establecimiento de marcos que brindan formalidad. Y, por otro lado, las políticas públicas permiten entender cómo se llevan a cabo estos cambios, modificaciones o formas de actuar ante esa realidad.

Uno de los cuestionamientos principales es si pueden ser conceptos excluyentes. Existen ejemplos de la aprobación de legislaciones sin desarrollar políticas públicas quedando obsoletas esas mismas leyes. La Ley de Honduras[5] es uno de estos ejemplos, dado que se estableció en 1985 y a partir de la implementación de medidas neoliberales ha perdido importancia en el país. Esto se muestra con el decremento de instituciones y dependencias que apoyan al sector a partir de ese momento (Rodríguez Corea 2015). Por otro lado, existen ejemplos de políticas públicas que se han desarrollado antes de la aprobación de las legislaciones.

En Argentina por ejemplo, comenzaron a generarse políticas de reactivación de la economía luego de la crisis financiero de 2001 que azotó el país. De acuerdo con Coraggio (2016), esta crisis promovió expresiones de solidaridad bajo formas de auto-organización social - como asambleas, organizaciones de desocupados, o fábricas recuperadas – fueron las que promovieron una reconstrucción social. De ahí, que la pregunta que intenta responder este capítulo esté enfocada en el papel que tienen los marcos jurídicos-políticos en el desarrollo de la ESS a nivel nacional.

Entender el rol que los marcos jurídicos y políticos tienen en la descripción o transformación de los fenómenos sociales es clave para el estudio de este capítulo. Este rol se juega en una doble dirección. Por un lado, como descriptor de estos fenómenos, el derecho es una variable dependiente de dichos cambios, por lo que el impacto que tiene en la sociedad se considera con un efecto retrasado. De este modo, las leyes llegan como una consecuencia de las demandas por parte de la sociedad. Defourny y Nyssens (2012) analizan el caso específico de la empresa social y cómo el concepto comienza a ganar relevancia a partir del trabajo que distintas entidades en Italia estaban realizando para promover la integración laboral y servicios personales.

[5] Ley núm 24.890 del Sector Social de la Economía de Honduras, 14 de noviembre de 1985, Ley Diario Oficial de la República de Honduras, de 11 de enero de 1986.

De esta forma se crea una ley de apoyo a la cooperativa social y se vuelve precursor de las legislaciones de reconocimiento de figuras que están realizando lo mismo en países como España, Grecia, Portugal o Francia. Por otro lado, en el caso del rol transformador, el papel que juega es de actor principal, de independiente. En este sentido, el derecho promueve cambios en la sociedad y transforma realidades, en la medida que existe eficiencia y eficacia en la aplicación de estas leyes (Wróblewski 1993). Sin embargo, dichos factores no ocurren de forma espontánea. Para que esa implementación sea exitosa, deben existir las formulaciones sobre cómo se van a llevar a cabo esas medidas, es decir, los esfuerzos que promuevan estructuras adecuadas para que se cumplan dichas legislaciones (Parsons 2007, 47). Así, son igual de relevantes tanto los qué – las leyes – como los cómo – las políticas públicas.

A lo largo de este capítulo se revisarán los orígenes de la ESS, los marcos normativos, incluyendo los ámbitos de injerencia de la economía social; la naturaleza y finalidad representada en los objetivos de la ESS, así como los mecanismos de promoción y fomento del sector. De la misma forma, se analizan los elementos para la construcción de las políticas públicas de la economía social, las forman en que se implementan, así como una categorización de los distintos objetivos de las mismas. Tras este ejercicio teórico, se analizan distintas tipologías de análisis de los marcos jurídico-políticos, desde dos propuestas distintas, avanzando hacia una tipología crítica de los marcos legislativos y las políticas públicas de la economía social.

1. Los orígenes de la Economía Social y Solidaria: un breve recorrido

La primera ley sobre cooperativas se aprueba en Gran Bretaña en 1852, como respuesta a las principales dificultades que enfrentó el movimiento cooperativo desde sus orígenes, en 1844 (Snaith 1996). Es decir, el establecimiento de la ley fue la respuesta a las problemáticas que estas organizaciones vivieron. Este proceso ha ocurrido con muchas otras de las entidades que conforman el sector de la ESS.

Los actores que forman parte de la Economía Social y Solidaria varían de acuerdo a cada país, desde la perspectiva que la ESS mantiene a nivel nacional. La ESS se considera un concepto polisémico (Bouchard 2009a), lo que indica que, a pesar de mantener ciertos principios en común, adquiere una identidad propia en cada país. En los orígenes de este

movimiento lo constituyeron cooperativas, mutuas, asociaciones, sociedades laborales, empresas de inserción, así como fundaciones en algunos casos. En la última década se ha considerado a la empresa social como un nuevo actor en la legislación de algunos países (Chaves y Monzón 2018) como se detallará a lo largo de este capítulo.

Este es uno de los principales problemas del reconocimiento de la ESS a nivel internacional. En muchos países, existe desarrollo de marcos jurídico-políticos hacia alguna entidad de la ESS en específico (cooperativas, mutuas, empresas de inserción, sociedades cooperativas de ahorro, etc.), pero no en el conjunto de las organizaciones que integran el sector, o de modo integral.

Por consiguiente, el reconocimiento de la ESS de manera integral representa uno de los principales desafíos. El proceso evolutivo de dicho reconocimiento ha sido impulsado por aquellas entidades que se identifican como parte de este grupo (Poirier 2016). Tan sólo basta con observar el caso de Canadá (Vaillancourt 2011) o la región Valona (Coutiez y Moens 2013), donde gracias a la organización de los actores de la ESS se impulsaron las leyes que fomentaron el sector a nivel regional. Sin embargo, no en todos los casos la evolución se ha dado de lo local a lo global. Existen algunos otros países o proyectos en los cuales el proceso se ha dado de forma vertical, es decir, en donde los procesos se han ejecutado a partir de leyes marco que regulan a nivel general la situación del país, como el caso de Corea del Sur[6].

En ambos casos, la importancia de la ESS como un sector en común permite la visibilidad necesaria para fortalecerlo. Este es el motivo de la aprobación de legislaciones que promueven e identifican la ESS a nivel nacional en distintos países. La primera legislación que reconoce al sector en su conjunto es Honduras[7], en 1985. Durante la década de los noventa Colombia aprueba una ley para la ESS[8], pero el momento en que

[6] Este es uno de los ejemplos a nivel internacional donde el Estado toma el rol principal para la promoción de la ESS desde una serie de políticas públicas con un modelo top-down que se ha considerado bastante exitoso. Para conocer el caso de Corea del Sur más a fondo revisar UNRISD, "Economía social y solidaria para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Focos de atención de la economía social en Seúl [*Social and Solidarity Economy for the Sustainable Development Goals. Spotlights on the Social Economy in Seoul*]", https://n9.cl/ye4m, último acceso 23 de marzo de 2021.

[7] Ley núm 24.890 del Sector Social de la Economía de Honduras, *op. cit*.

[8] Ley núm. 454 "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la

incrementa la aprobación de dichas legislaciones ocurre luego de la crisis financiera de 2008. Distintos esfuerzos para visibilizar la ESS han permitido que la evolución de estos marcos normativos continúe.

Por su parte, con relación a las políticas públicas, se puede mencionar brevemente su proceso evolutivo. Ya en la década de 1970 el informe del Club de Roma establecía que la forma de vivir en el sistema actual – creciendo de forma infinita en un mundo finito – era insostenible (Poirier, Wautiez y Alain 2018). Para 1980, España y Francia fueron pioneros en promover políticas específicas de promoción al sector de la economía social como un tercer sector institucional (Chaves Ávila 2013, 57) pero no fue hasta 1997 cuando surge el movimiento de Economía Solidaria en la reunión mundial de Lima (Poirier, Wautiez y Alain 2018, 2).

Sin embargo, la relevancia de la ESS se intensifica tras la crisis financiera de 2008. La ESS retoma atención para los creadores de políticas en la búsqueda de encontrar soluciones ante las problemáticas sociales que dejó la crisis (Chaves y Demoustier 2013, 14). Así, la crisis es un punto de inflexión para la ESS debido a que las empresas que forman parte del sector – de modo contrario a las empresas del mercado – no son afectadas por dicho momento histórico, sino que mantienen un desarrollo positivo (Poirier, Wautiez y Alain 2018, 3). Es este último elemento, uno de los aspectos fundamentales para la promoción de la ESS como alternativa a un desarrollo socio-económico distinto en la sociedad.

Chaves y Demoustier (2013) establecen que el auge de la economía social ocurre porque contribuye en temas como empleo, desarrollo económico, así como servicios sociales y crediticios. Además, su rol permite la emergencia de nuevas políticas públicas en todos los niveles y el apoyo por parte de organismos internacionales para la creación de actores del sector de la economía social. De este modo, si la ESS contribuye tanto en términos sociales y propicia entornos favorables para la sociedad, mayor es la necesidad de fortalecer los marcos normativos que ayuden a promover dicho sector.

Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones", 4 de agosto de 1998, Diario Oficial núm. 43.437, de 6 de agosto de 1998.

Actualmente, existen políticas públicas de fomento a la ESS que buscan integrar a ciertos sectores de la población en la sociedad[9], que buscan promover el desarrollo local[10], que favorecen herramientas financieras para las entidades o grupos que forman parte de la ESS[11], entre otros muchos fines[12] que se integran dentro del marco de políticas que promueven a la ESS. En los últimos años, se han identificado distintas políticas que promueven el cumplimiento de los ODS y con ello contribuir al desarrollo de la ESS a nivel local, regional y nacional[13]. De igual modo, se están realizando investigaciones sobre las principales medidas que deben considerarse en la construcción de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas integrando los valores de la ESS y, además, permitan alcanzar los objetivos que existen en dichos territorios en términos sociales, políticos, económicos y culturales (Jenkins, Yi, Bruelisauer y Chaddha 2021).

---

[9] El caso de Colombia es un gran ejemplo de la forma en que se busca integrar a ciertos sectores de la población. En los Tratados de Paz se afirmó que el papel que mantenía la economía solidaria era clave para desarrollar al país en la etapa post-conflicto. Actualmente, Antonio García Müller y personas que forman parte de CIRIEC y la Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutual y de la Economía Social y Solidaria ha elaborado un documento con 100 propuestas de política pública en territorios de paz, con el objetivo de promover circuitos económicos que fomenten la cohesión social en zonas post-conflicto del país (Antonio García Muller, "100 propuestas de política pública de Economía Solidaria en Territorios de Paz" Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. CIRIEC Colombia, 2019, https://n9.cl/sn21, último acceso 21 de mayo de 2021).

[10] Vicente Díaz (2018) hace referencia a este desarrollo local a través de un estudio de la empresa Yomol'Atel en Chiapas, México. En dicha investigación revisa el concepto de economía solidaria y la forma en que se representa de acuerdo a los valores que el grupo originario tseltal mantiene. En este análisis se muestra la forma en la que la ESS puede incidir de manera positiva a través de la promoción de mejores oportunidades para la región y en el territorio desde la producción de café desde el inicio. Actualmente el conjunto de cooperativas produce otros productos como jabón y miel, y después de la COVID-19 ha generado productos como mascarillas de seguridad hechas de tela (Roxana Vicente Díaz, "El sentido de lo alternativo en la economía solidaria: La experiencia de Yomol A'tel, Bilbao: Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto, 2018).

[11] La Caja Popular Mexicana es uno de los ejemplos principales de estas herramientas de financiación para los grupos que conforman la ESS. López Rodríguez (2015) hace un análisis del impacto que tuvieron estas entidades en México para la inclusión financiera de las personas en situación de vulnerabilidad (Luis Miguel López Rodríguez, "Por un capital en manos del pueblo. Relato del movimiento cooperativo de ahorro y préstamo en México. La experiencia de la Caja Popular Mexicana", *Las finanzas solidarias en algunos países de América: ¿hacia un sistema y un ecosistema de economía social y solidaria?*, Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Puebla, 2015, 29-66.)

[12] La ESS ha sido un medio para alcanzar muchos fines como la reinserción laboral, el apoyo a comunidades indígenas, la cohesión social, la promoción cultural, entre otros distintos ejemplos.

[13] Distintos organismos a nivel internacional están realizando un trabajo muy amplio en este sentido. Uno de los principales actores es Naciones Unidas, quien a través del Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy reúne una serie de investigaciones de estos vínculos (UNTSSE, "Grupo de Trabajo Interinstitucional de la ONU sobre Economía Social y Solidaria [*UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy*]", https://unsse.org/, último acceso 21 de marzo de 2021). Además, UNRISD mantiene un Hub de conocimiento de los ODS, que busca profundizar el conocimiento de la ESS desde la implementación de los ODS (UNRISD, "Hub de conocimiento de la ESS para los Objetivos de Desarrollo sostenible [*SSE Knowledge Hub for the SDGs*]", https://n9.cl/46lme, último acceso 21 de marzo de 2021).

A nivel internacional, distintos esfuerzos se han generado para el apoyo y fortalecimiento de la ESS. Diversas redes se han creado a nivel internacional, como la Red Intercontinental de promoción de la economía social y solidaria[14] (RIPESS), la cual busca profundizar el estudio de la ESS por regiones. Asimismo, organizaciones como CIRIEC internacional han surgido con el objetivo de fomentar el estudio de la ESS a nivel internacional, creando secciones nacionales en muchos países de Europa y América Latina[15].

Del mismo modo, organismos internacionales están creando esfuerzos para la visibilidad del sector, como el caso de Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la ESS (UNTFSSE por sus siglas en inglés) en conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El objetivo de este grupo es incrementar la visibilidad de la ESS en los espacios donde se formulan las políticas públicas. De igual manera, es una coordinación que sirve como instrumento para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y como intermediario para que las voces de la sociedad civil generen un espacio de diálogo para la formulación de políticas[16].

2. Los marcos normativos de la Economía Social y Solidaria: ámbitos de injerencia, objetivos y mecanismos de fomento

Los marcos normativos usualmente son el resultado de la demanda por parte de un grupo de la sociedad de brindar reconocimiento del sector (Poirier 2016). Como ya se ha mencionado, en el caso de la ESS, diversos esfuerzos se han realizado para reconocer jurídicamente algunas organizaciones/actores[17] que forman parte del sector (cooperativas, mutuas, fundaciones, empresas sociales, etc.). En algunos países, se ha hecho énfasis en

[14] La red reúne diversas redes regionales como la Red Africana de la Economía Social Solidaria (RAESS), la Red de América Latina (RIPESS LAC), la Red de América del Norte (RIPESS América del Norte), el Consejo de Economía Solidaria Asiático, la Red de Economía Solidaria de Europa (RIPESS EU), y la Red en Oceanía (RIPESS Oceanía).

[15] CIRIEC Internacional es una organización que promueve la ESS. Nace en 1947 con el nombre de Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Colectiva en Ginebra. Uno de los objetivos que persiguió desde sus orígenes estuvo basado en la promoción de información científica a nivel internacional sobre la economía colectiva, en la búsqueda de combatir la desinformación por parte del sector privado luego del período de la posguerra (CIRIEC, 2007).

[16] OIT, "Recursos de economía social y solidaria. La economía social y solidaria", https://n9.cl/mnlgo, último acceso 9 de mayo de 2021.

[17] A lo largo de esta tesis se utilizarán términos como organizaciones, actores, entidades de la ESS, empresas, así como Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) para referirse a las distintas figuras jurídicas que pueden adoptar dichas organizaciones y se consideran parte del sector.

las cooperativas, en otros más, en fundaciones, mutuas, asociaciones o empresas sociales. La evolución que han tenido algunos países ha generado que en ciertos Estados se haya creado una ley específica de apoyo a la economía social, que busca integrar a diversos actores como parte de este sector económico.

En la mayor parte de los casos, el establecimiento de las legislaciones ha sido consecuencia de la demanda de las entidades que conforman la ESS a nivel nacional, intentando homogeneizar un discurso sobre las necesidades principales que mantienen como parte del sector de la economía social. El objetivo final, es que los Estados reconozcan su importancia y relevancia, y a partir de la aprobación de marcos normativos permitan el desarrollo de programas para apoyar a las entidades que la integran.

2.1 Los ámbitos de injerencia: competencia y sectorial

La ESS ha buscado a través de distintas vías incidir en la sociedad. Las leyes que se han creado para el fomento del sector integran marcos normativos tanto enfocados en las figuras jurídicas a las que se apoya, así como a la ESS en su conjunto. En este sentido, podría hablarse de leyes que apoyan a las organizaciones que conforman al sector – como las cooperativas – o al sector en general. Cuando se identifican las leyes de acuerdo al tipo de organismo que apoya la ESS, nos referiremos al ámbito sectorial. Es decir, la entidad específica del sector que se apoya, o aquellas leyes enfocadas en el reconocimiento de la ESS en general. Así, por ejemplo, España cuenta con una ley de cooperativas[18], una ley para fundaciones[19], y una ley para mutuas[20], pero también cuenta con una Ley de apoyo a la ESS[21].

Por otro lado, la aproximación de las leyes puede ser a partir del alcance que tiene en el territorio o jurisdicción. En este sentido nos referimos al ámbito competencial. De esta forma, lo que este ámbito permite identificar es el nivel de injerencia que tienen los marcos normativos diseñados y aprobados. Existen leyes locales, regionales, nacionales y supranacionales. Tomando como el mismo ejemplo España, el país cuenta con una Ley

[18] Ley 27/1999 de Cooperativas, de 16 de julio, BOE núm. 170, de 17 de julio de 1999.
[19] Ley 50/2002 de Fundaciones, de 26 de diciembre, BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2002.
[20] Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, BOE núm. 31, de 29 de diciembre de 2014.
[21] Ley 5/2011 de Economía Social de España, 29 de marzo de 2021, BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2011.

en el ámbito competencial que fomenta la ESS a nivel nacional, pero también tiene varios marcos normativos que apoyan a la ESS desde un sector, como el caso de la Ley de Cooperativas del Principado de Asturias[22], que se ubicaría en el ámbito competencial a nivel local. Si se compara lo anterior con la región de la Unión Europea, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Economía Social[23] se consideraría dentro de los marcos normativos de apoyo a la ESS en el ámbito competencial supranacional.

Tomando en cuenta lo anterior, y a partir de la selección de los países para el análisis de este capítulo, las leyes de apoyo a la ESS[24] – desde el ámbito competencial – pueden ser leyes nacionales y las regionales. En el caso de las regulaciones a nivel nacional, países como Colombia, Ecuador, Venezuela, México, Rumania, Grecia, Portugal, Francia, España, Eslovenia, Finlandia y Luxemburgo cuentan con leyes que enmarcan la economía social. En algunos otros casos, existen leyes a nivel regional que también apoyan la ESS, como el caso de Canadá, Brasil o Argentina en América, así como España, Bélgica y la región de Valonia e Italia para el caso de Europa. Con la información anterior, puede realizarse una representación que exponga los datos de manera más gráfica sobre las leyes que apoyan el sector de la Economía Social y Solidaria:

Tabla 1.1: Leyes que apoyan al sector de la ESS a nivel nacional y regional

	Leyes nacionales	**Leyes regionales**
América	Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, México	Argentina, Brasil, Canadá
Europa	Rumania, Grecia, Portugal, Francia, España	España, Bélgica, Región de Valonia, Italia

Fuente: Elaboración propia con información de legislaciones nacionales sobre ESS

[22] Ley 4/2010 de Cooperativas del Principado de Asturias, de 29 de junio, BOE núm. 232, de 24 de septiembre de 2010.
[23] Resolución del Parlamento Europeo sobre economía social (2008/2250(INI)), 19 de febrero de 2009, Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de marzo de 2010.
[24] A pesar de que existen leyes de apoyo a las cooperativas y otras entidades, como el ejemplo mencionado para el caso de España, el objetivo de esta tesis reside en identificar las leyes de apoyo a la ESS como un sector en conjunto. Si bien se considerará en el análisis comparativas con legislaciones de apoyo a entidades de la ESS, como las cooperativas o empresas sociales, se realiza con el objetivo de identificar la identidad que cada uno de los países brinda al concepto de la ESS a nivel nacional.

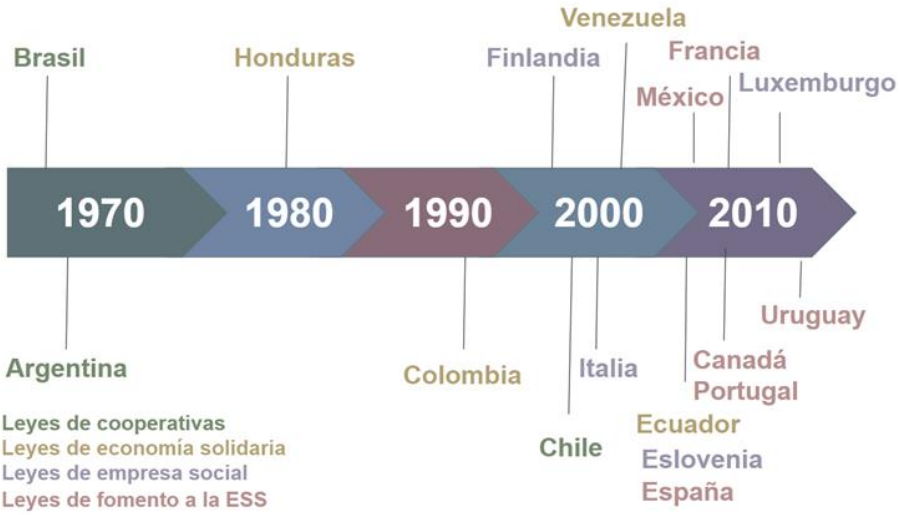
Ahora bien, realizando una lectura desde el ámbito sectorial, la clasificación de las legislaciones señala el enfoque que cada país mantiene hacia una entidad del sector de la ESS. Existen legislaciones que limitan el campo de acción o buscan integrar una regulación para las organizaciones que se consideran parte de este sector, como el caso del enfoque a cooperativas, empresas sociales, economía solidaria o el sector de la ESS.

Un primer grupo se conforma de aquellos países que cuentan con una legislación que apoya a las cooperativas. En este grupo se incluyen Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, países que cuentan con una legislación nacional de apoyo a cooperativas. Un segundo grupo reconoce el sector de la empresa social y se compone de Finlandia, Italia, Eslovenia, Luxemburgo, países que han generado una ley de fomento a la empresa social. Otro grupo reconoce a la economía solidaria, y en él se incluyen Colombia, Venezuela, Honduras, Ecuador, que tienen legislaciones de fomento a la economía solidaria a nivel nacional. Finalmente, el último grupo es el que ha creado leyes de reconocimiento de la ESS, que se compone de España, Grecia, México, Portugal, Canadá, Francia y Rumania, que a partir de 2011 en adelante han aprobado legislaciones nacionales para el reconocimiento y regulación de la ESS.

Para un mejor análisis, es importante revisar cómo se ha llevado a cabo el avance de los marcos normativos para dicho sector. De acuerdo con Bouchard (2009a) existen generaciones de entidades de la ESS de acuerdo al momento en que se han creado. Esto se observa en la evolución de las legislaciones aprobadas por cada país. En el origen de este proceso evolutivo del sector, se han aprobado legislaciones de cooperativas porque las organizaciones que se habían creado y necesitaban regulación eran las cooperativas. Sin embargo, en los últimos años las legislaciones que se han aprobado inciden en la entidad de la empresa social, sobre todo en el caso de Europa.

Este aspecto es relevante para observar en dónde se coloca el foco de atención en el proceso histórico del desarrollo de la ESS y cuáles son las necesidades principales que se están atacando con la aprobación de dichas leyes. En la siguiente línea de tiempo, se observa la evolución de los marcos normativos divididos por sector:

Figura 1.1: Tipos de leyes sectoriales de apoyo a la Economía Social y Solidaria



Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes de apoyo a la ESS

De acuerdo con la figura, las leyes de cooperativas son las primeras en el tiempo evolutivo en aprobarse. Como ya se ha mencionado, el movimiento cooperativo se puede considerar precursor de la ESS. De ahí que la primera necesidad que deba atenderse sea a esta figura jurídica. Si se compara a los países analizados – específicamente a Brasil y Argentina – con la primera Ley de cooperativas en Gran Bretaña de 1852 y la creación de la Ley cooperativa[25] en México en 1938, mantienen casi cien años de diferencia con el país precursor del movimiento cooperativo y cuarenta con uno de los que integran el origen del cooperativismo en América Latina.

Sin embargo, uno de los cuestionamientos principales respecto a esto es por qué tuvieron que pasar cuarenta años para que se desarrollara una Ley de cooperativas en países que también se consideran precursores del movimiento cooperativo en la región latinoamericana. Una de las posibles causas puede adjudicársele a los procesos histórico-políticos a los que se enfrentó la región durante la segunda mitad del siglo XIX, dominado por dictaduras[26] (OIT 2013) y crisis políticas.

[25] Ley General de Sociedades Cooperativas, 11 de enero de 1938, Diario Oficial de la Federación, del 15 de febrero de 1938.
[26] Instituto Universitario de la Cooperación IUCOOP "Los cooperativismos bajo las dictaduras del Cono Sur", https://vimeo.com/436612326, publicado el 8 de julio de 2020.

Por otro lado, existe un enfoque a la empresa social como forma de solución ante los problemas de exclusión social. En el caso de Europa, este tipo de entidades comenzaron a adquirir relevancia como un medio para superar las consecuencias de la crisis financiera de 2008[27]. De este modo, a partir de la década de 2010 las empresas sociales comienzan a tomar un rol prioritario en la región, como agentes de empoderamiento social para personas en situación de vulnerabilidad. En el caso de los marcos normativos que regulan esta figura jurídica, el primer país precursor fue Finlandia[28], con el objetivo de promover oportunidades para las empresas que emplearan a personas en riesgo de exclusión social, como la población desempleada por largo tiempo o personas con discapacidades. Seguido de éste, Italia promovió una ley de empresa social[29] que reconoce la figura de la empresa social, además de haber implementado en 1991 una Ley de Sociedades cooperativas[30], donde integra una figura que busca el interés social.

Tras la crisis económica, Eslovenia[31] y Luxemburgo[32] se integran a este grupo. En el caso de Eslovenia, la identidad que genera respecto a la empresa social mantiene el énfasis en el apoyo a personas en riesgo de exclusión, pero se separa de las empresas que promueven apoyo a personas con discapacidad (Merkač Skok, Letonja y Gartner 2015). Para el caso de Luxemburgo, la ley busca promover apoyo a personas en situación de vulnerabilidad y como apoyo a la lucha contra la pobreza.

---

[27] El Dictamen INT/447 – CESE 1454/2009 establece que el objetivo de la empresa social como promotor de empleo y apoyo a personas desfavorecidas (Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen del Comité Económico Social y Europeo sobre el tema "Distintos tipos de empresas" INT/447", 1 de octubre de 2009, https://n9.cl/7efdb, último acceso 12 de enero de 2021). En 2015, la Resolución 15071/15 "La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa" del Consejo de la Unión Europea establece la importancia de la economía social para la transformación de la sociedad (Consejo de la Unión Europea, "La promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social de Europa", 7 de diciembre de 2015, https://n9.cl/gubkj, último acceso 12 de enero de 2021).

[28] Ley 1351/2003 de empresas sociales en Finlandia [*Liege Laki sosiaalisista yrityksistä*], 30 de diciembre de 2003, Finlands Författningssamling, 1 de enero de 2004.

[29] Ley núm. 118/2005 de la Delegación del Gobierno sobre la disciplina de empresa social de 13 de junio [*Legge n.118: Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale*], Gazzetta Ufficiale de la República de Italia núm. 153, 4 de julio de 2005.

[30] Ley núm. 381 relativa a la reglamentación de las cooperativas sociales [*Loi no 381 relative à la réglementation des coopératives sociales*], 8 de noviembre de 1991, Gazzetta Ufficiale núm. 283, 3 de diciembre de 1991.

[31] Ley 20/2011 de emprendimiento social [*Zakona o socialnem podjetništvu*], 7 de marzo de 2011, Gaceta Oficial de la República de Eslovenia Núm. 20 Liubliana, 18 de marzo de 2011.

[32] Ley de Creación de Empresas con Impacto Social de Luxemburgo [*Loi du 12 décembre 2016 portant création de la société d'impact societal "SIS"*], 12 de diciembre de 2016, Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché du Luxembourg A- núm. 255, 15 de diciembre de 2016.

Existe otro subgrupo de leyes que están enfocados en lo que se conoce como economía solidaria o popular[33]. Estos países entienden la economía social desde las tres dimensiones que caracterizan a los procesos de construcción de economía social en la región: desde una dimensión de crítica frente al paradigma convencional, como una herramienta de transformación política, y guiada bajo principios de autogestión, colectividad y democracia (Pérez de Mendiguren y Etxezarreta Etxarri 2015). Es esta identidad la que edifica una economía que busca ser un mecanismo de resistencia ante las situaciones que enfrenta la región y desde un posicionamiento crítico e innovador, plantea soluciones ante dichas problemáticas.

Aquí se catalogaron a los países de Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela. En este caso, se observa que la primera ley que puede considerarse que integra a distintos actores es Honduras[34]; sin embargo, se coloca en este grupo debido a que las entidades que identifica están muy enfocadas en el apoyo a las organizaciones conformadas por trabajadores, entendiéndose que el rol de la ley se orienta a la economía solidaria en el trabajo colectivo.

Durante la década de los noventa, Colombia crea su marco[35], en medio de un proceso de violencia en el país que incluye a la economía solidaria en marcos políticos tan importantes como los Acuerdos de Paz, de manera que posiciona el concepto como parte de los procesos necesarios para la restauración del tejido social en el discurso. Para el

[33] De acuerdo con Wanderley (2015), existe una multiplicidad de conceptos en América Latina que se refieren a las alternativas de la región como forma de emancipación y resistencia. La autora afirma que se han utilizado los términos de economía solidaria, economía popular, economía comunitaria y social, dependiente del país que lo considera. Así, para La carta de principios de la Economía Solidaria establece que la economía solidaria dentro del marco de la economía social "pretende incorporar a la gestión de la actividad económica, los valores universales que deben regir la sociedad y las relaciones entre toda la ciudadanía: equidad, justicia, fraternidad económica, solidaridad social y democracia indirecta" (REAS 2011). En el caso de la economía popular y solidaria, basada en la Constitución de la República de Ecuador, se considera que es "una forma de organización económica tanto individual como agrupada, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital" de acuerdo con la Ley de economía popular y solidaria de Ecuador. De este modo, se entiende que estos conceptos que forman parte del concepto de la economía social, rescatan aspectos donde los principios de justicia, fraternidad y solidaridad. De la misma forma, se promueve el buen vivir como concepto de bienestar social e integral en el ámbito personal, relacional y con el medio ambiente.

[34] Ley núm. 24.890 del Sector Social de la Economía de Honduras, *op. cit.*

[35] Ley 454 de Colombia, *op. cit.*

inicio del siglo XXI Venezuela crea una ley enfocada a la economía popular[36], con el objetivo de apoyar el movimiento comunal en el país, y Ecuador[37], basado en los principios de la economía comunitaria y el concepto de Sumak Ally Kawsay o Buen Vivir[38], enfoca sus esfuerzos en esta área.

Finalmente, tras la crisis económica se hizo hincapié en la necesidad de crear marcos regulatorios para el sector de la ESS, buscando integrar una ley común para distintos actores que estaban llevando a cabo acciones a nivel interno y esperaban apoyo por parte del Estado. El primer país que logra la aprobación de su Ley 5/2011 es España, seguido de Grecia, el mismo año. Un año después, México aprueba la LESS. Canadá y Portugal lo hacen un año luego de México, seguidos de Francia en 2014 y Rumania en 2016. Con ello, se puede observar que esta es la década en la que se han generado los esfuerzos por parte de los Estados para la aprobación de un marco regulatorio que permita identificar el sector de la ESS, así como los actores que integran el sector.

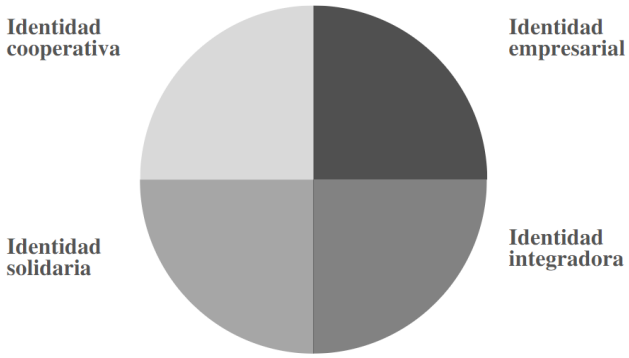
2.2. La naturaleza y finalidad de la Economía Social y Solidaria reflejada en los objetivos de los marcos jurídico-políticos

En términos generales, el objetivo de las legislaciones para el fomento de la ESS es brindar reconocimiento para el sector y establecer las reglas del juego para las organizaciones que se consideran parte de la economía social. Sin embargo, cada una de las legislaciones se ha creado a través de ciertas necesidades que tiene cada uno de los Estados, por lo que los objetivos que tiene cada marco presentan la naturaleza del sector en cada país, así como la finalidad que tiene la economía social dentro de los mismos. Es imprescindible, de acuerdo con lo observado en este análisis, identificar que dichas finalidades promueven estructuras de fomento distintas en cada país, y con ello reflejan el enfoque que cada Estado asume como propio en el reconocimiento del sector de la economía social.

[36] Decreto núm. 6.130 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de La Economía Popular, 3 de junio de 2008, Gaceta Oficial núm. 5.890, 31 de julio de 2008.
[37] Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, 16 de febrero de 2012, Registro Oficial Suplemento núm. 648, 27 de febrero de 2012.
[38] Se refiere a una visión de vivir en armonía con uno mismo, con los otros y la naturaleza. Villalba y Pérez de Mendiguren (2019) realizan un análisis de los vínculos entre este término y la ESS.

A dicho enfoque propio le llamaremos identidad sectorial. Este elemento se convierte en primordial del análisis ya que brinda una serie de conclusiones sobre la importancia que la ESS adquiere en cada país, así como las líneas que persigue alcanzar en su respectiva realidad.

Figura 1.2: Categorías de la identidad sectorial



Fuente: Elaboración propia con información del análisis realizado en la identidad sectorial.

2.2.1 Identidad cooperativa

Esta identidad integra a aquellos países que – de acuerdo con el enfoque que mantiene la Ley – están orientados al apoyo del sector cooperativo. Los países que se integran en este grupo son Argentina[39], Brasil[40], Chile[41] y Uruguay[42]. Históricamente, como ya se ha mencionado, estos países son el origen del movimiento cooperativo en América Latina, además de México. Para estos países, la relevancia del sector cooperativo es de gran importancia debido a los procesos de resistencia que cada uno de ellos ha experimentado debido a sus propios contextos sociales. Todos ellos vivieron periodos de crisis políticas y dictaduras militares que impidieron el desarrollo de los países, y el rol que desempeñaron las cooperativas en cada uno significó un rol transformador.

[39] Ley núm. 20337 de cooperativas de Argentina, 2 de mayo de 1973, Boletín Oficial, 15 de mayo de 1973.
[40] Ley núm. 5764 de cooperativas de Brasil 1971 [*Lei n. 5.764 define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências*], 16 de diciembre de 1971, Official Gazette, 16 de diciembre de 1971.
[41] Ley núm. 19.832 General de Cooperativas de Chile, 25 de septiembre de 2003, Diario Oficial, 17 de febrero de 2004.
[42] Ley núm. 18.407 del Sistema Cooperativo de Uruguay, 24 de octubre de 2008, Diario Oficial núm. 27612, 14 de noviembre de 2008.

No es sorpresa que este grupo de países identifiquen la cooperativa como principal figura de representación de la ESS, ya que precisamente este tipo de organizaciones son las que han construido el significado de la economía solidaria desde la resistencia y fuerza de cambio social a través del respectivo contexto de dichos Estados. Son estas figuras las que han promovido un cambio de lo local a lo global. La ESS ha colocado al trabajo como el elemento principal para la superación de la pobreza y la desigualdad (Castillo Romero 2018a). Quizás, es precisamente esta la razón por la cual cada uno de estos países no ha generado un cambio de legislación hacia una integración de otros actores que se incluyan en lo que se cataloga como ESS. Porque no lo consideran necesario[43].

La serie de movimientos sociales que han existido en cada uno de dichos países se ha logrado gracias a la figura cooperativa en cada región. Las uniones y cooperativas de Brasil empujaron a la creación del Foro Mundial en 2003 que se enfocó en la creación de emprendimientos económicos solidarios (Espelt y Fransualdo de Azevedo 2018). En Argentina, la tradición cooperativa recuperó las empresas y resignificó el trabajo luego de la crisis de 2001 (Hopp 2017; Faulk 2016). En Chile, las primeras cooperativas de la ciudad de Valparaíso buscaron reconocer derechos de los pescadores en 1887 (Ministerio de Economía 2014). Las políticas sociales que Uruguay promueve después de la crisis para la promoción del trabajo asociativo, solidario y cooperativo reconocen el potencial de la ESS y sus particularidades (Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral 2019, 41; Castelao Caruana y Srnec 2013, 150).

Esta podría ser la razón por la que dichos países mantienen una identidad cooperativa, a pesar de la evolución hacia una mirada más integradora del sector de la ESS: consideran que no es necesario desarrollar un marco que integre otro tipo de actores a la ESS, porque la realidad de su contexto les reafirma la relevancia de las cooperativas frente a otras figuras jurídicas o entidades del sector. De acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), las cooperativas deben cumplir con ciertas características, entre las que destacan la membresía voluntaria, el voto singular, la neutralidad, la educación en

[43] Hasta el momento de la redacción de este capítulo se estaba aprobando una Ley de ESS en Uruguay (aprobada en 2019), diseñando y aprobando así un sector de reconocimiento de la ESS en dicho país de una forma más amplia.

cooperativismo, la igualdad entre socios, la ilimitada cantidad de miembros y capital, así como la irrepartibilidad de reservas (Alianza Cooperativa Internacional 2018).

De los Estados con identidad cooperativa, los valores que predominan en las definiciones de las legislaciones son: la ayuda mutua y el esfuerzo propio. De manera que, se observa que las cooperativas, para este grupo, son asociaciones basadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua donde se prestan servicios que buscan satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales comunes que, a su vez, buscan mejorar las condiciones de vida del grupo. En la siguiente figura se resumen las semejanzas del concepto en las distintas legislaciones:

Figura 1.3: Semejanzas de la conceptualización de cooperativas en legislaciones de identidad cooperativa

Fuente: Elaboración propia con información de leyes de cooperativas de los países de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

2.2.2 Identidad empresarial

En segundo lugar, se observa la conceptualización que brindan las leyes de apoyo a la empresa social. Los países a analizar en este caso son Finlandia, Eslovenia, Italia y Luxemburgo. En este caso se observa que las legislaciones aprobadas han buscado promover un tipo de empresa que más allá de la obtención propia de beneficios, se centran en generar un beneficio a un sector de la población. Como ya se ha comentado, son legislaciones que buscan promover el apoyo para aquellas empresas que buscan mitigar la exclusión social de grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, cada legislación presta atención especial a distintos colectivos.

Por ejemplo, en el caso de Finlandia, la atención está orientada a empresas que apoyen personas con discapacidad y a las personas que tienen periodos largos sin empleo. Eslovenia, por su parte, orienta la atención a empresas de cuidado y en este caso, aquellas empresas que apoyan a personas con discapacidad no se consideran parte del grupo de empresas sociales (Merkač Skok, Letonja y Gartner 2015, 4). Italia mantiene una situación especial, dado que la Ley que se menciona en la presente tesis es una Ley que da seguimiento a una Ley previa que promovía la creación de una nueva figura la cooperativa social. En La Ley actual, la empresa social puede tener cualquier figura jurídica y se considera una especie de acreditación de que cumple con un interés social (Galera y Borzaga 2009).

Luxemburgo mantiene una situación similar a Italia al crear un tipo de empresa específica – sociedad de impacto social (SIS) – que apoyan a personas en situación de fragilidad y contribuyen a combatir la exclusión, desigualdad y discriminación (Bonn Steichen y asociados 2017). De tal modo, nos encontramos con un grupo de países que buscando combatir problemas como la exclusión social o la discriminación, han identificado la figura de empresa social como un medio para terminar con dichas problemáticas sociales.

Con ello, las políticas que se generan en estos países están enfocadas en la promoción de empleo para grupos en situación de vulnerabilidad, como personas inmigrantes y personas con discapacidad. Esto es prácticamente lo que apoya el Fondo Social Europeo (FSE)[44] como parte de las políticas de fomento al sector de la economía social en la región. La siguiente figura resume la información compartida:

[44] El FSE apoya a través del Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI) que busca promover empleo de calidad y sostenible, apoyar a la protección social y combatir la exclusión social y la pobreza. Este programa se convertirá en el Fondo Social Europeo Plus para 2021-2027. De acuerdo con la página del FSE, se espera en el corto tiempo mitigar las consecuencias de la crisis financiera, y en el largo plazo promover una sociedad inclusiva. (Comisión Europea, "Fondo Social Europeo, [*European Social Fund*]", https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325, último acceso 21 de abril de 2021).

Figura 1.4: Semejanzas de la conceptualización de empresa social en legislaciones de identidad empresarial

Fuente: Elaboración propia con información de leyes de empresas social de Finlandia, Eslovenia, Italia y Luxemburgo

2.2.3 Identidad solidaria

El grupo de leyes que forman parte de esta identidad consideran que la economía solidaria es el motor que permite que se desarrollen sistemas distintos al actual. De este modo, el rol que muestran en el marco normativo en general, es un rol transformador, considerando las dimensiones que Pérez de Mendiguren y Etxezarreta Etxarri (2015) establecen sobre la economía solidaria y que ya se han mencionado. Este grupo de países cuenta con marcos jurídicos muy detallados con una extensión de artículos considerable, a excepción del caso de Honduras que cuenta con una ley de dieciséis artículos.

Este es uno de los primeros cuestionamientos con relación a la eficacia de marcos regulatorios tan detallados o la forma en que se implementan dichas legislaciones en el país. Esto es si la extensión de su articulado y el detalle de la misma para su ejecución favorece que se brinde el beneficio social, o si se logra mayor eficacia programática y política si hay un marco jurídico más acotado.

Lo anterior tiene relación con el siguiente aspecto, que se enfoca en el concepto que brindan a la economía solidaria este grupo de países. Todos ellos se relacionan con la búsqueda de promover relaciones solidarias entre empresas y organizaciones que busquen satisfacer las necesidades de dichas poblaciones y en las que se coloca al ser humano

como el principal actor, por lo que la democracia, la justicia, reciprocidad y cooperación son claves para que ello suceda. En estos casos se puede observar que la finalidad del marco jurídico sería el presentar a la ESS como una fuerza de cambio social. Inclusive, el análisis del discurso de estas mismas leyes provoca un profundo asombro ante el modo en que especifica la importancia del desarrollo integral, del ideal al que se espera llegar.

Sin embargo, dos aspectos son interesantes al revisar este ideal al que se espera llegar con la ley. Así, surge el cuestionamiento sobre la forma en que se excluyen ciertos actores en la legislación como parte del sector social en cada Estado[45] (Dávila Ladrón de Guevara, y otros 2018, 107; Richer 2012), lo que puede generar falta de legitimidad del mismo marco regulatorio al basar la formulación de los marcos y las políticas en lo que parecería los intereses del propio Estado en ese momento. Esto genera ciertos cuestionamientos concernientes a las razones por las que ciertos actores son excluidos en los marcos normativos de cada país. Asimismo, es importante analizar los fines que se persiguen con adelantar procesos de formulación de dichos marcos sin consulta previa de todos los actores involucrados, y si estos aspectos mantienen relación con la creación de leyes escaparate.

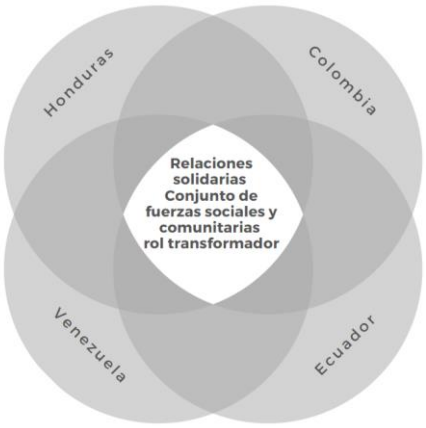
Además, otro de los aspectos que es importante revisar, es la forma en que se han generado estructuras para la promoción y fomento de la ESS a través de políticas y programas que busquen garantizar el enfoque en ese desarrollo humano del que se habla en estos marcos jurídicos. Esto se verá más a detalle en el análisis basado en los mecanismos de promoción y fomento que ha utilizado cada país. Sin embargo, es importante mencionar en este punto que son los mecanismos de promoción y fomento los que se establecen en los marcos regulatorios que – formulados por ciertos actores – promueven ciertas realidades.

De ahí, la importancia de no olvidar la relevancia del derecho en la generación de realidades o la transformación social que puede promover, así como los obstáculos que

[45] El tema de la exclusión de actores en la ESS es uno de los aspectos pendientes dentro de la agenda internacional. Muchos países explican el modo en que se excluyen a ciertos grupos que están generando un beneficio a la sociedad y no se está considerando. El ejemplo más representativo es el papel de las fundaciones, seguido de las empresas sociales. Estos actores pueden ser considerados, o no, como parte de la economía social en un país, mientras que en otro no se incluye.

se presentan en los momentos de aprobar legislaciones como en este grupo. En la siguiente figura se pueden observar las semejanzas de estas definiciones.

Figura 1.5: Semejanzas de la conceptualización de economía solidaria en legislaciones de identidad solidaria



Fuente: Elaboración propia con información de legislaciones de economía solidaria de Colombia, Venezuela, Honduras y Ecuador.

2.2.4 Identidad integradora

Este grupo de países han promulgado leyes de apoyo al sector de la ESS en su conjunto. Como ya se ha mencionado, es fundamental el reconocimiento del sector es la aprobación de marcos que permitan visibilizar la existencia de estas entidades como un grupo de actores articulados que mantienen necesidades similares. El tener una legislación que busca integrar a distintos actores como parte de la ESS en cada Estado es un paso muy importante dentro de los procesos de creación y políticas públicas y de reconocimiento de la importancia del sector en cada lugar. La demanda del marco normativo surge por parte tanto de los actores que conforman el sector como de otros actores, como los organismos internacionales, que buscan visibilizar y brindar reconocimiento a la ESS.

Este reconocimiento se ha promovido con un mayor impulso en el caso europeo, donde España[46], Portugal[47], Grecia[48], Francia[49] y Rumania[50] mantienen leyes de apoyo a la ESS.

En el caso de América Latina, por el contrario, el apoyo al sector de forma integral sólo se ha logrado en el caso de México[51] y Uruguay a nivel nacional, mientras que en el caso de Canadá se ha logrado a nivel regional, en el caso de Quebec[52]. Sin embargo, para efectos de esta tesis se ha considerado y analizado esta última ley debido a que representa un ejemplo del modo en que se diseñan y construyen políticas públicas y marcos normativos incluyentes de promoción a la ESS (Mendell y Neamtan 2010).

En términos generales, la propuesta de estas leyes de reconocimiento de la ESS es la definición y la conceptualización de la economía social en cada uno de sus países. Establecen lo que se considera parte de este ámbito a nivel nacional. Para estos países, la ESS es un conjunto de actividades económicas que, guiadas bajo ciertos principios, buscan alcanzar un interés colectivo. En general, dichos principios son muy similares a los que mantienen las cooperativas. La mayor parte de los países plantean una definición de lo que consideran ESS, a excepción de México, país que declara que el sector de la economía social se integra por las organizaciones que declara la Ley. En estas leyes los países señalan aquellas entidades que integran al sector y esto se enuncia con el objetivo de diferenciarse de aquellas entidades a las que se excluye del sector.

---

[46] Ley 5/2011 Economía Social de España, 29 de marzo de 2011, BOE núm. 76, 30 de marzo de 2011.
[47] Ley núm. 30/2013 de bases de la economía social [*Lei n.º 30/2013, Lei de Bases da Economia Social*], 15 de marzo de 2013, Diário da República núm. 88, de 8 de mayo de 2013.
[48] Ley 4430/2016 de Economía Social y Solidaria de Grecia y desarrollo de sus actores y otras disposiciones [*ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4430 Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις.*], 31 de octubre de 2016, Prensa del Gobierno de la Reoública Helénica núm. 205, 31 de octubre de 2016.
[49] Ley núm. 2014-856 de economía real y solidaria [*Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie réelle et solidaire publiée*], 31 de julio de 2014, Journal Officiel de la République Française, 1 de agosto de 2014.
[50] Ley núm. 219 sobre economía social [*Lege Nr. 219 din 23 iulie 2015 privind economia socială*], 23 de julio de 2015, Monitorul Oficial Nr. 561, 28 de julio de 2015.
[51] Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, 30 de abril de 2012, Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 2012.
[52] Ley núm. 27 de la economía social de Quebec [*Loi sur l'économie sociale. Loi no 27*], 10 de octubre de 2013, Éditeur officiel du Québec, 10 de octubre de 2013.

Figura 1.6: Semejanzas de la conceptualización de Economía Social y Solidaria en legislaciones de identidad integradora

PAÍS	ACTIVIDADES ECONÓMICAS	INTERÉS COLECTIVO	INTEGRACIÓN DE ACTORES
España	✓	✓	✓
Grecia	✓	✓	✓
México	✗	✗	✓
Portugal	✓	✓	✓
Canadá	✓	✓	✓
Francia	✗	✗	✓
Rumania	✗	✓	✗

Fuente: Elaboración propia con información de legislaciones de apoyo a la ESS de España, Grecia, México, Portugal, Canadá, Francia y Rumania.

2.3 Los mecanismos de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria

Existen distintos mecanismos que cada uno de los países ha generado para la promoción y el fomento de la ESS a nivel nacional. En este caso, nos centraremos en tres elementos: cuerpos nacionales públicos de representación del sector, los medios de financiación que existen para el fomento de la ESS, y los métodos de evaluación y monitoreo de las políticas públicas y programas de apoyo de la ESS. Estos últimos se analizan con detalle en el capítulo dos, a través de una sistematización y revisión crítica de las tipologías y metodologías de evaluación del sector.

Figura 1.7: Mecanismos de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria

Fuente: Elaboración propia con información del análisis realizado

2.3.1 Los cuerpos públicos y su estructura

Los cuerpos nacionales públicos se refieren a los organismos gubernamentales que existen y la estructura a nivel nacional que se encarga de promover, difundir, y fomentar la ESS en cada país. Cada uno de los Estados analizados tiene un espacio que se encarga

de difundir y representar los intereses de la ESS a nivel doméstico. Sin embargo, se observan algunas diferencias en el enfoque que brinda cada uno. La principal diferencia se encuentra en identificar los Ministerios a donde se asigna el trabajo de la ESS. En el caso de los países analizados, se analizó el Ministerio a donde pertenece el cuerpo público que se encarga del sector en cada país.

De acuerdo con este análisis, existe un balance entre los Ministerios de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y empleo. Se observa, principalmente, que los países de América Latina localizan el tema de la ESS en el Ministerio de Desarrollo Social, mientras que en países europeos el enfoque se concentra más en el Ministerio de Trabajo y empleo. Existen algunos países que dejan el sector en manos del Ministerio de Economía. Otros más, tienen una configuración distinta, como el caso de Luxemburgo, quien tiene Trabajo, empleo y ESS juntos. Bélgica y Finlandia ubican un Ministerio enfocado en economía y empleo. Finalmente, Canadá es el único caso que coloca el tema de la ESS en el Ministerio de Desarrollo territorial, y Francia en el Ministerio de Economía, Hacienda y Recuperación[53].

Es importante revisar este mecanismo ya que el lugar donde el Estado ubica la ESS se relaciona con el tipo de políticas y programas que se llevan a cabo para el fortalecimiento de la ESS en el país. Esto es consecuencia de los objetivos finales que tiene el consolidar la ESS en cada país. Así por ejemplo, mientras que en el caso de los países europeos la ESS es el motor para la promoción de empleo, no es sorpresa que se observe que las dependencias en las que se ubica dicho sector sea en el Ministerio de Empleo y Trabajo, mientras que en el caso de América Latina, que busca reducir la pobreza y la ESS es un fin en sí mismo, la lógica que siguen los países es ubicar este sector en el Ministerio de Desarrollo Social para que se relacione con políticas que busquen promover el bienestar social de las personas.

[53] Este ha sido un cambio que se ha llevado a cabo en los últimos meses, dado que la ESS después de la aprobación del marco estuvo dividida en seis ministerios y a partir de 2017 pasó a formar parte del Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria. A partir de julio de 2020 el sector vuelve a formar parte del Ministerio de Economía, Hacienda y Recuperación desde la Secretaria de Estado de Economía Social y Solidaria. (Carenews Le média des acteurs de l'engagement, "Olivia Grégoire : un regreso de la ESS en Bercy que cuestiona [*Olivia Grégoire : un retour de l'ESS à Bercy qui interroge*], publicado el 27 de julio de 2020, https://n9.cl/9qtd5, último acceso 21 de marzo de 2021).

Un cuestionamiento en este punto sería si es importante que exista un Ministerio de ESS a nivel nacional que no esté bajo la coordinación de algún Ministerio, como el caso de Francia en su versión dentro de los seis distintos ministerios. Asimismo, también puede cuestionarse si es necesario que las políticas de la ESS queden bajo un ministerio, o si debería promoverse un tipo de políticas transversales como en este último caso, que permitan desarrollar el potencial de la ESS. La clasificación por países se observa en la siguiente figura.

Figura 1.8: Ministerios que asumen la competencia de la Economía Social y Solidaria a nivel internacional

Fuente: Elaboración propia con información de legislaciones de apoyo a ESS a nivel internacional

2.3.2 Los medios de financiación para las organizaciones de la Economía Social y Solidaria

Al realizar la investigación de esta variable, se encontró que en la mayor parte de los países de Europa existe un Fondo especial para la promoción a la economía social, conocido como Fondo Social Europeo. Dicho Fondo es un instrumento para la promoción del empleo y mejora de oportunidades de ciudadanos europeos. Como parte de la estrategia de Europa 2020, el fondo invierte 10 billones de euros enfocados en aspectos como la creación de empleos y la inclusión social a través del apoyo a personas en situación desfavorecida (Comisión Europea 2021). Otro de los ejemplos a nivel nacional

es el caso de Italia, que tienen cuatro cooperativas principales que tienen sus propios fondos.

Los fondos más importantes son Coopfond de Centrale Legacoop[54] y Fondosviluppo de Confcooperative[55]. Estos fondos utilizan los recursos aportados por las cooperativas para desarrollarlas (en forma de préstamos o suscripción de capital social) y para actividades de promoción y formación. En 2016, los activos de los cuatro fondos más importantes ascendieron a 717 millones de euros. Una parte de los recursos se destina a la financiación de varios programas de másteres universitarios cooperativos (Chaves Avila y Monzón 2018).

En el caso de los países de América, se observa que el financiamiento que existe para la ESS se otorga a través de fondos nacionales públicos, que en su mayor parte provienen de la misma agencia que se encarga de promover la ESS en cada Estado. En el caso de México, el fondo existe específicamente para el programa de Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)[56]; en Brasil existe el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social además de un Fondo Nacional para el fomento a la economía solidaria[57]; en Chile el Fondo de División de Asociatividad[58]; en Uruguay los recursos provienen del Fondo para el Desarrollo (FONDES) y del Instituto Nacional de Cooperativismo (Inacoop)[59]; en Colombia del Fondo de promoción y fomento para el Desarrollo de la Economía Solidaria (FONES)[60].

---

[54] Coopfond, "Coopfond. Fondo Mutualistic Legacoop", https://www.coopfond.it/, fecha de consulta 12 de mayo de 2021)
[55] Fondo Sviluppo FVG, "FondoSviluppo FVG", http://www.fondosviluppofvg.it/, fecha de consulta 10 de mayo de 2021
[56] En la página del Instituto se muestran los distintos tipos de convocatorias que se encuentran vigentes, así como los lineamientos y las reglas de operación del INAES. (INAES, "¿Qué hacemos?", Gobierno de México, https://www.gob.mx/inaes, último acceso 12 de mayo de 2021).
[57] De acuerdo con el Foro Brasileño de Economía Solidaria, las formas en las que apoya el FBES son el Fondo de Apoyo a la Desarrollo Social (FAS) que se observa como una posibilidad para apoyar emprendimientos de economía solidaria. También explica, que el FBES ha contribuido a la planificación y desarrollo del Programa de Apoyo a Proyectos Solidarios que trabajan en comunidades con proyectos de fondos solidarios (Foro Brasileño de Economía Solidaria, "La experiencia de gestión y organización del Movimiento de Economía Solidaria en Brasil", https://n9.cl/cq9cz, último acceso 23 de marzo de 2021).
[58] Decoopchile, "Qué es y cómo funciona la División de Asociatividad y Economía Social?", Decoopchile, https://n9.cl/kt25x, acceso 21 de febrero de 2021.
[59] Portal Uruguay Emprendedor, "FONDES INACOOP. Fondo para el Desarrollo. Instituto Nacional del Cooperativismo", Portal Uruguay Emprendedor, https://n9.cl/784sl, último acceso 12 de febrero de 2021.
[60] Fundación Educativa y Asesorías en economía Solidaria, "Entidades de apoyo al sector solidario", https://n9.cl/qq5z0, acceso 12 de febrero de 2021.

Algunos países tienen más de una agencia que brinda fondos o subsidios para la creación o fortalecimiento de emprendimientos o cooperativas, como Argentina o Venezuela. En el primer país los fondos se obtienen de Manos a la Obra, Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO) o el Fondo Nacional de Desarrollo para la MicroPyme (FONAPYME)[61], mientras en Venezuela el Banco del Pueblo, el Banco de la Mujer[62] o el Fondo de Desarrollo de la Microfinanza (FONDEMI)[63] son quienes financian a las unidades cooperativas (Argüello 2005).

Finalmente, dos países adquieren fondos tanto de instancias públicas como privadas, saliéndose de los estándares existentes. Son el caso de Francia y de Canadá. En el primer caso, el país obtiene fondos como todos los países europeos del Fondo Social Europeo, pero también cuenta con fondos privados como el Fondo de Innovación Social del Banco BPIfrance[64]. En el caso de Canadá, existen fondos por parte del Chantier de la ES[65], así como de Red de Inversión Social de Quebec (RISQ)[66].

Esta combinación de fondos privados y públicos ofrece una mayor oportunidad a empresas que quieran acceder a algún apoyo de obtenerlo, así como a promover un ecosistema de la ESS más inclusivo. Asimismo, permiten una mayor oportunidad para las entidades de ser candidatas a recibir apoyos y el ecosistema de promoción de la ESS logra ser más colaborativo, en vez de dividir a las entidades para el acceso a los mismos. Por lo anterior, esta podría ser una de medidas que deberían promoverse si se espera que la ESS genere más que alternativas a la crisis.

---

[61] Portal oficial del Estado argentino, "Ministerio de Desarrollo Social", Portal oficial del Estado argentino, https://n9.cl/gacq5, último acceso 12 de febrero de 2021.
[62] Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género. Banco de Desarrollo de la Mujer, "Banmujer", https://www.banmujer.gob.ve/, último acceso 20 de marzo de 2021.
[63] Ministerio del Poder Popular para las comunas y los Movimientos Sociales, "Fondo de Desarrollo Microfinanciero impulsando la economía socialista (FONDEMI)", https://www.mpcomunas.gob.ve/2016/11/22/fondemi/, último acceso 20 de marzo de 2021.
[64] Bpifrance, "Bbifrance, el banco para emprendedores [Bpfifrance, la banque des entrepeneurs]", https://www.bpifrance.fr/, acceso 18 de marzo de 2021.
[65] Chantier de L'èconomie sociale, "Descubra la economía social [Décuvrez L'économie sociale]", https://chantier.qc.ca/, acceso 18 d marzo de 2021.
[66] "RISQ", RISQ, https://www.risq.quebec/ último acceso 21 de mayo de 2021.

Figura 1.9: Mecanismos de financiamiento a la Economía Social y Solidaria a nivel internacional

Fondos Públicos Regionales	Fondos públicos nacionales	Fondos públicos y privados
España, Grecia, Portugal, Rumania, Bélgica, Finlandia, Italia, Eslovenia, Luxemburgo	México, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Venezuela, Ecuador	Canadá y Francia

Fuente: Elaboración propia con información de legislaciones de apoyo a la ESS a nivel internacional

2.3.3 Los mecanismos de monitoreo o evaluación

De todos los países analizados solo cinco de ellos cuentan con algún proceso de monitoreo o evaluación: Francia, México, Uruguay y Ecuador. Esta es la razón principal por la que se ha decidido analizar el caso mexicano en el capítulo tres sobre la evaluación de la ESS, ya que se realiza desde una evaluación de terceros a nivel nacional que forma parte de la administración pública.

En el caso de Francia el programa NovESS tiene una herramienta de impacto social y monitoreo que identifica aspectos a mejorar dentro del mismo (OCDE 2017) llamado MESIS (Midiendo y monitoreando el impacto social), utilizando quince distintos criterios que miden el impacto social de los proyectos a los que apoyan. El proyecto inició en 2016 y busca apoyar el cambio de escala de las empresas de la ESS[67]. En el caso de México se realiza una evaluación por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)[68] que es un organismo independiente de la Secretaría que trata el tema de la economía social a nivel nacional (CONEVAL 2018). Uruguay ha sido evaluado por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[69].

[67] NOvESS Le Fonds ESS, "El impacto social [*L'impact social*]", http://www.novess.fr/l-impact-social/, acceso 21 de abril de 2020.
[68] CONEVAL, "¿Quiénes somos?", https://n9.cl/mx9o, acceso 12 de marzo de 2021.
[69] Rafael Rofman, ed., "Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos", en *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social* (Buenos Aires: Banco Mundial, 2013), https://n9.cl/g1b4v, 73-142, último acceso 12 de abril de 2019.

Ecuador ha buscado homologar la evaluación a través de la metodología de balance social. Así, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria lanzó en 2014 una encuesta para que las entidades de la economía social evaluarán el trabajo de sus organizaciones desde siete dimensiones distintas[70].

Por otro lado, existe un centro en Europa que realiza investigación en los países europeos, el Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales[71] (EURICSE por sus siglas en inglés), que se enfoca en promover el desarrollo del conocimiento e innovación de la ESS. Uno de los aspectos que analiza es el impacto social de las organizaciones de la ESS en el país con la herramienta ImpACT, que integra distintas necesidades de equilibrio de las organizaciones sociales a través de un modelo que analiza consecuencias cuantitativas y cualitativas desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia[72]. Sin embargo, esta evaluación está más dirigida al impacto del emprendimiento social.

3. Los elementos para la construcción de las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria

Cuando se implementan políticas públicas es necesario considerar algunos elementos en el proceso. Por un lado, es importante que los tomadores de decisiones y quienes formulan la política nacional estén convencidos de la relevancia de la creación de políticas públicas de la ESS. Por otro lado, que se identifiquen y apliquen los instrumentos más adecuados para la ejecución de dichas políticas en cada uno de los niveles dentro del Estado. Hay diferentes tipos de instrumentos que pueden utilizarse para la promoción de la ESS (Chaves 2013).

La aproximación que se tiene sobre la economía social se puede considerar como un objetivo colectivo en sí mismo – cuando se piensa en ella como un modelo social y económico al que se aspira; o, por otro lado, como un instrumento para lograr objetivos

[70] Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, "Balance Social Cooperativo", https://n9.cl/gpq1h, último acceso 16 de mayo de 2020.
[71] EURICSE, "EURICSE", https://www.euricse.eu/, último acceso 21 de mayo de 2021
[72] "Consultoría, Balance e impacto social [*Consulting. Impact and Social balance*], https://www.euricse.eu/consultings/box-1/, último acceso 21 de mayo de 2021.

comunes, como la cohesión social, la inclusión financiera o la innovación social (Chaves 2013, 66-67).

3.1 La implementación de las políticas públicas

La inclusión de la ESS en las políticas públicas se observa en dos niveles: el estructural-constitucional y el programático. En el caso del nivel estructural-constitucional, se refiere al reconocimiento que se brinda en el nivel legal más alto, es decir, en el reconocimiento de la contribución positiva que tiene la ESS para el Estado y por tanto lo hace explícito en la Constitución o algún Tratado (Chaves 2013, 62). Ejemplos de ello se observan en el caso de España en el continente europeo, o el caso de Ecuador en el continente americano.

Para el caso del nivel programático, se explica que la inclusión se promueve a través de programas que tienen una duración de medio término, como el caso de los planes nacionales o planes de desarrollo regional, dirigidos por gobierno en diferentes niveles. El caso del programa Manos a la obra[73] de Argentina en su primera versión es un ejemplo, puesto como propuesta de solución a la falta de empleo en la crisis de 2001. El caso argentino parece una de las excepciones a nivel internacional más interesantes dado que no hay un reconocimiento a nivel constitucional de la importancia del sector de la ESS en el Estado de forma explícita, solo para el sector cooperativo. Sin embargo, mantiene una serie de medidas y políticas públicas que promueven la ESS en el país.

Europa presenta distintos planes nacionales en los países analizados que impulsan la economía social. España generó el Programa de Impulso a la Economía Social en 2018[74] y el Programa Operativo de Inclusión social y Economía Social para el período 2014-2020[75] (Chaves Avila y Monzón 2018). Asimismo, Portugal ha promovido el Programa de Bonos de impacto social para promover transformaciones sociales en las que se involucran más de tres distintos actores que permiten estos cambios (empresas sociales,

[73] Resolución del Ministerio de Desarrollo Social núm. 1375/04 sobre la creación del plan nacional de desarrollo local y economía social "Manos a la obra", 13 de abril de 2004, https://n9.cl/43kv2, último acceso 18 de marzo de 2021.
[74] CEPES, "Programa de Impulso de la Economía Social Gobierno de España 2015", Estrategia Estatal de Economía Social, CEPES, https://www.cepes.es/documentacion/498, último acceso 21 de enero de 2021.
[75] CEPES, "Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social 2014-2020" CEPES, https://fse.cepes.es/documentacion, último acceso 21 de enero de 2021.

administraciones públicas e inversores sociales)[76] (CMCP–Consultores 2018). Finalmente, Rumanía promueve apoyo a la consolidación de la ESS en el marco del Programa Operativo sobre Capital Humano[77]. En el resumen del programa en 2017, se refiere a este programa como un medio para el desarrollo de la economía social como forma de reducir la exclusión social y la pobreza[78] (Chaves Avila y Monzón 2018).

Existen dos grupos distintos de políticas de promoción a la ESS. Por un lado, las políticas suaves o *soft policies*, que se centran en establecer un ambiente favorable en el que puedan emerger, operar y desarrollarse las empresas del sector. Y, por otro lado, se encuentran las políticas duras o *hard policies*, que buscan fortalecer a las empresas como negocios constituidos (Chaves 2013, 67). A continuación, se profundizará en cada una y se brindarán algunos ejemplos de políticas en los distintos países analizados en el capítulo.

Las políticas suaves (*soft policies*) se implementan para activar un ambiente favorable para la operatividad y desarrollo de las empresas del sector. Estas diseñan sus iniciativas promocionales desde un enfoque institucional y cognitivo. Cuando se habla de las medidas de tipo institucional se refiere en la institucionalización de la economía a través del sistema económico y legal, es decir: reconocer su identidad y visibilizar; reconocer la habilidad de este tipo de empresas de operar en cualquier sector y eliminar obstáculos regulatorios; reconocer la capacidad de las entidades de la ESS de participar en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas; y establecer cuerpos de especialización de la ESS en la administración pública (Chaves 2013, 68)

Por otro lado, en el caso de las políticas de tipo cognitivo se enfocan en influir en el aspecto cultural, y pueden observarse en la capacitación e investigación que se realiza en el tema de la ESS a nivel internacional. Ejemplos de ello se observan en la iniciativa por parte de CIRIEC Internacional de promover cada dos años desde 2007 un congreso a nivel internacional que reúne a los académicos, estudiantes, empresas y organizaciones a

[76] Portugal Inovação Social, "Bonos de impacto social [*Social impact bonds*]", https://n9.cl/bctr /, último acceso 9 de mayo de 2021.
[77] Fonduri Europene Structurale si de Investiții, "Programa Operativo sobre Capital Humano", Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, https://www.fonduri-ue.ro/pocu-2014, acceso 21 de abril de 2019.
[78] Fonduri Europene Structurale si de Investiții, "Programa Operativo sobre Capital Humano [*Programul Operational Capital Uman 2014-2020*], Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, https://n9.cl/7v0n, acceso 21 de abril de 2019.

debatir sobre el tema de la ESS, así como las iniciativas propias de cada país para la formación en el tema, como la especialidad en economía social de la Universidad de Valencia en España[79].

Algunos otros ejemplos son la comunidad de investigación que el sindicato de Trabajadores en Finlandia (FinSERN) promueve premiando a las mejores tesis de la economía social, o la campaña que ha lanzado sobre la Bandera Clave para identificar a las empresas sociales, así como la marca de origen o diseño de Finlandia[80]así como la Red de Estudios Cooperativos (CNS) (Kostilainen 2019, 45) que integra a seis universidades coordinadas por el Instituto Ruralia de la Universidad de Helsinki para promover la formación cooperativa[81].

Con relación a centros de investigación especializados se encuentran en Portugal, Italia[82], España[83] y Francia[84], y la mayoría de estos se organizan en redes. Las redes de investigación más importantes en la región europea son CIRIEC[85] y EMES[86]. En el caso nacional, existen distintas redes interuniversitarias, como la red de cooperativas alemana,

[79] La Universidad de Valencia cuenta con un máster y un doctorado en Economía Social. También han creado el Instituto Universitario de Investigación en Economía Social, Cooperativismo y Emprendimiento (IUDESCOOP), así como el Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, social y Cooperativa (CIDEC). El IUDESCOOP colabora el Observatorio Español de la Economía Social, el observatorio Valenciano de la Economía Social y CIRIEC-España, y recibe apoyo financiero de la Consejería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo (Universidad de Valencia, "Instituto Universitario de Investigación en Economía Social (IUDESCOPP), https://n9.cl/x1bkv, último acceso 21 de abril de 2021).

[80] Sindicato de Trabajadores de Finlandia, "2018 Señales destacadas", https://n9.cl/kfvue/, último acceso 8 de mayo de 2021.

[81] Universidad de Helsinki, "Estudio de Redes Cooperativas", https://n9.cl/yqaf8, último acceso 8 de mayo de 2021.

[82] El Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales (*European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises*, EURICSE) es uno de los principales ejemplos de estos centros. Se enfoca principalmente en el estudio de las empresas sociales y cooperativas en Europa. Se ubica en Trento, Italia. (EURICSE, "EURICSE, conocimiento para la economía social [*EURICSE, knowledge for a social economy*]", https://www.euricse.eu/, último acceso 12 de mayo de 2021).

[83] El Observatorio de la Economía Social y CIRIEC-España son los principales ejemplos de la investigación realizada en España (Observatorio de la economía social, "Observatorio Español de la Economía Social", http://www.observatorioeconomiasocial.es/, último acceso 12 de mayo de 2021) y CIRIEC (CIRIEC-España, "CIRIEC-España", http://ciriec.es/, último acceso 9 de mayo de 2021).

[84] Uno de los ejemplos en este país es el Observatorio Nacional de la ESS que se encarga de realizar investigaciones sobre las entidades de la economía social para visibilizar el impacto que tienen en la sociedad. (ESS France ,"Observatorio Nacional de la ESS [*Observatoire national de l'économie sociale et solidaire*]", https://n9.cl/xuvkw, último acceso 3 de mayo 2021).

[85] CIRIEC, "CIRIEC Internacional", http://www.ciriec.uliege.be/, último acceso 12 de mayo de 2021.

[86] EMES, "EMES", https://emes.net/, último acceso 12 de mayo de 2021.

la red interuniversitaria de economía social y solidaria francesa[87], o la red ENUIES[88] (Chaves Avila y Monzón 2018)

En el caso de las políticas duras (*hard policies*) son aquellas políticas que al haberse reconocido el sector de la economía social se ejecutan a través de medidas fiscales, promoviendo incentivos para que los procesos económicos que viven las empresas sean más simples o con menos obstáculos. Dichos incentivos se observan tanto en el aspecto de la demanda (acceso a mercados) como de la oferta (competitividad en cadena de valor) (Chaves 2013, 68). Este tipo de incentivos forman parte de los marcos normativos que establecen los países para identificar los apoyos que existirán para las entidades de este sector. Una de las políticas más representativas en este sentido es la contratación pública[89].

Finlandia es uno de los países que ha fortalecido significativamente el apoyo del trabajo finlandés para el desarrollo de nuevos proyectos y servicios por empresas sociales, teniendo un valor aproximado de 35000 millones de euros al año (Sindicato de Trabajores de Finlandia 2021). En el caso de España, por ejemplo, ha existido un avance en este aspecto durante los últimos años[90].

---

[87] Réseau Inter-universitaire de l'Economie Sociale et Solidaire, "Red Interuniversitaria de Economía Social y Solidaria [Réseau Inter-universitaire de l'Economie Social et Solidaire]", http://riuess.org/, último acceso 12 de mayo de 2021

[88] RED ENUIES, "Presentación", http://www.redenuies.org/home.html, último acceso 12 de mayo de 2021.

[89] Se refiere al tipo de apoyos que promueve el Estado de reservar ciertos contratos para prestar ciertos servicios de acuerdo a las actividades que se demandan a un sector en específico. En el caso de la economía social, usualmente se reservan estos contratos para actividades que persigue el sector. Mendoza y otros (2019) realizan un análisis sobre la evolución de estos contratos en los últimos diez años en el país de España. Los resultados de la investigación demuestran que estos contratos han sido más amplios que las actividades tradiciones que llevan a cabo las entidades del sector, y que la eficacia ha sido similar.

[90] La Comisión Europea en 2020 publicó el informe "Cómo hacer que la contratación pública socialmente responsable funcione. Casos de buenas prácticas". En dicho documento se integran 71 buenas prácticas de contratación pública y 10 de ellas son ejemplos de distintas ciudades de España (Comisión Europea, "Cómo hacer que la contratación pública socialmente responsable funcione. Casos de buenas prácticas" [Making Socialle Responsible Public Procurement Work. Good Practice Cases]", Luxemburgo, Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, https://n9.cl/tat92, publicado el 6 de abril de 2020, último acceso 21 de abril de 2021). En el caso de Cataluña por ejemplo, se presentó la licitación para servicios de limpieza en el BOE núm.241, (Agencia Estatal, "Anuncio de licitación de: Delegación del Gobierno en Cataluña. Objeto: Servicio de limpieza de los edificios de la Delegación del Gobierno en Cataluña. Expediente: DGC 2/20", Boletín Oficial del Estado, https://n9.cl/bu75f, último acceso 12 de mayo de 2021). La licitación tuvo un fallo a favor de la empresa AEMA Hispánica, que ofrece servicios de jardinería y limpieza y se posiciona como empresa que fomenta la responsabilidad social corporativa (AEMA, "AEMA Energía y Soluciones, Servicios Globales – Soluciones Técnicas [*AEMA Energy & Environment Global Services – Technical Solutions*], https://aemahispanica.com/, último acceso 12 de mayo de 2021).

Italia ha presentado algunas medidas como las que establece el Decreto 460/1997 donde reconoce el concepto de las ONLUS, que son las organizaciones no lucrativas de la utilidad social. En este decreto establece que estas figuras están exentas del impuesto de sociedades (IRES) de acuerdo a las actividades que realiza, siempre cuando la actividad sea marginal. También se señala que, si las ONLUS son contratadas administraciones públicas, no tienen que pagar impuestos. Por último, explica que las donaciones son deducibles[91]. Para las cooperativas sociales tipo B, están exentas de pago de cotizaciones de seguridad sociales de los trabajadores desfavorecidos que integran sus organizaciones. Además, el artículo 11 de la Ley 59 de cooperativas[92] explica que las cooperativas que finalicen sus actividades deben designar el 3% de sus beneficios a fondos mutuales para el fomento y desarrollo de la cooperación.

Una de las recomendaciones que propone Chaves (2013) es que en aquellos países donde el desarrollo de la ESS está comenzando, se debe trabajar primeramente con políticas de tipo cognitivo, que permitan crear un entorno donde se socialice el concepto a través de prácticas de formación e investigación que consoliden y apoyen la relevancia del tema en el país. Al llegar a esta consolidación es más sencillo tomar medidas de tipo institucional. No es sorpresa, por lo tanto, que los mayores desarrollos se observen desde la formación antes de que llegue un marco normativo que establezca las reglas de operación del sector. Un ejemplo de ello es España, donde existen jornadas enfocadas en el tema de la economía social y cooperativas desde el año 1984[93], y la aprobación de la Ley de economía social 5/2011.

Distinguir las formas en que se implementa la ESS permite identificar la fase en la que se encuentra cada Estado. Si bien, es importante que en cada país se ejecuten tanto políticas duras como políticas suaves, la relevancia de cada tipo de política dependerá del grado de evolución de la ESS en cada Estado. Habrá países con mayor enfoque a políticas duras

[91] Decreto legislativo sobre la regulación de la fiscalidad de las entidades no comerciales y las organizaciones sociales sin ánimo de lucro (ONLUS) DGLS 460/97 [*Decreto legislativo sulla disciplina Tributatia degil enti non commerciall e delle organizzacioni non lucrative di utilitá sociale (ONLUS) DGLS 460/97*], 4 de diciembre de 1997, Boletín Oficial núm. 1 - suplemento ordinario núm. 1, 2 de enero de 1998.
[92] Ley núm. 59 que contiene nuevas disposiciones sobre las sociedades cooperativas [*Legge 31.01.1992, n. 59 Nuove norme in materia di società cooperative*], 31 de enero de 1992, Gazzetta Ufficiale, 7 de febrero de 1992.
[93] En 1984 se celebraron las primeras Jornadas de Estudio sobre Universidad, Cooperativismo y Economía Social en 1984 en Segovia, los días 29 y 30 de noviembre.

porque ya conocen muy bien el sector, y otros que trabajarán mucho en las cognitivas para socializar el concepto de la economía social en sus territorios. Asimismo, el nivel que mantiene cada política es importante conocerlo, dado que de este modo se logra ubicar si es que el país cuenta o no con el establecimiento a nivel constitucional de la importancia del tema, y ello permite un reconocimiento a nivel nacional, o busca a través de programas fomentar el desarrollo del sector.

3.2 Los objetivos de las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria

Además de diferenciar a las políticas entre suaves y duras, se pueden distinguir cuatro tipos de políticas: aquellas que buscan el acceso a mercados, el desarrollo de las empresas, al acceso a financiación y el desarrollo local (Amyot, Downing y Tremblay 2010). Por otro lado, Castelao Caruana (2016) identifica cuatro variables, que son el reconocimiento político de la ESS como sector viable, la promoción de mercados locales, la promoción de la inclusión social y el empleo, así como el enfoque territorial. Utilizando estas variables, e identificando el comportamiento de las políticas públicas, podrían considerarse cinco criterios para categorizarlas.

Figura 1.10: Objetivos de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se realizará un análisis de algunos ejemplos de políticas públicas en los países seleccionados de acuerdo con la categorización establecida.

3.2.1 El reconocimiento político de la Economía Social y Solidaria como sector viable

Dentro de estas medidas se promueven políticas que demuestran la confianza del Estado en el sector. En el caso de Luxemburgo, algunas de las políticas del reconocimiento de la importancia de la ESS como sector son la creación del primer Departamento de ESS en

2009[94], así como un organismo de representación, la Unión de ESS[95]. En 2017 estableció la primera incubadora de empresas sociales – 6 cero 1[96] – que forma parte de la Casa de la Innovación de la ESS[97]. Esta institución se considera el único hub de emprendedores, organizaciones y ciudadanos que buscan desarrollar o crear una compañía con propósito social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE 2020, 6).

Algunos otros países también han generado entidades representativas del sector son España, Portugal y Francia. En el caso de España, se ha creado la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)[98] en 1992, siendo la representación más amplia de la economía social en el país y se ha convertido en la plataforma institucional de diálogo con las autoridades públicas (Chaves Avila y Monzón 2018, 37). Portugal, de la misma forma ha creado la Confederación de la Economía Social Portuguesa[99] en 2018, constituida por distintas organizaciones nacionales que representa a la economía social, brindando voz al sector en los procesos de diálogo creación de políticas a nivel nacional (Chaves y Monzón 2018, 38).

Francia, a su vez, ha creado el Consejo Nacional de Cámaras Regionales de la economía Social en 2004[100] . Tiene cinco funciones principales, entre las que destaca la contribución de la estructuración de la economía social a nivel nacional y mejorar le visibilidad y reconocimiento de la ESS a nivel regional, así como la promoción de medidas de innovación social. Se considera la voz de la economía social en el diálogo civil y a nivel nacional (Chaves y Monzón 2018, 37).

---

[94] Gobierno del gran ducado de Luxemburgo, "Ministerio de Trabajo, empleo y Economía Social y Solidaria [*Ministry of Labour, Employment and the Social and Solidarity Economy*]", https://n9.cl/lkpti, último acceso 9 de mayo de 2021.
[95] ULESS, "Unión de Luxemburgo para la Economía Social y Solidaria [*Union luxembourgeoise de l'économie sociale et solidaire*]", https://www.uless.lu/fr/, último acceso 23 de abril de 2020.
[96] Gobierno del gran ducado de Luxemburgo, "6cero1: primera incubadora para empredores sociales [*6zero1: first incubator for social entrepreneurs*]", https://n9.cl/nhfp3, último acceso 3 de mayo de 2021.
[97] Gobierno del gran ducado de Luxemburgo, "Casa de la economía social y la innovación social [Maison de l'èconomie sociale et de l'innovation sociale]", https://mesis.lu/, último acceso 3 de mayo de 2021.
[98] CEPES, "Confederación Empresarial Española de Economía Social, https://www.cepes.es/, último acceso 12 de mayo de 2021.
[99] CPES, "Quiénes somos, CPES [*Quem Somos, CPES - Confederação Portuguesa de Economia Social*]", https://www.cpes.pt/quemsomos.html, último acceso 12 de mayo de 2021.
[100] ESSpace des acteurs de L'Économie Social et Solidaire, "El Consejo Nacional de Cámaras Regionales de Economía Social y Solidaria (CNCRESS) [*Le CNCRESS et le réseau des CRESS*]", http://www.esspace.fr/cress-cncres.html, último acceso 12 de abril de 2021.

Asimismo, el Estado francés cuenta con otros esfuerzos para brindar el reconocimiento al sector, como la movilización de otros ministerios de empleo o asuntos sociales no tradicionales en apoyo a la ESS. De la misma forma, se ha generado un marco entre plataformas educativas para la enseñanza de la ESS, con el objetivo de desarrollar asociaciones y participación ciudadana, crear capital social, desarrollar espíritu empresarial y herramientas de gestión empresarial. Las plataformas líderes son L'Economie Sociale Partenaire de l'Ecole de la République[101] (ESPER), la Coopérative scolaire[102] y Solidarité étudiante[103] (Chaves y Monzón 2018, 26).

En América, se observan algunos otros esfuerzos, como el de Venezuela, que ha creado programas nacionales, regionales y municipales para la economía social, en especial para las cooperativas, así como la creación de cuerpos nacionales como el Ministerio de Economía Popular[104] que se convirtió en el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales[105] (Díaz Díaz 2014, 82). De la misma forma, se afirma que las Misiones son una de las figuras más importantes de apoyo a la ESS en el país, ya que forman el elemento principal de la política social en el país para combatir la exclusión y la desigualdad social (Carosio 2016, 67).

Por su parte, Quebec ha generado créditos fiscales e incentivos para que los miembros de las cooperativas inviertan en sus organizaciones, como en Desjardins Capital regional y cooperativo[106], y ha ampliado la garantía de préstamos a empresas cooperativas y sin ánimo de lucro desde la institución Invertir en Quebec[107] (Amyot, Downing y Tremblay 2010, 30), como financiamientos mínimos de 50,000 dólares, cobertura completa de los costos del proyecto y financiamientos a corto y largo plazo.

---

[101] L'Esper, "El socio de economía social de la Escuela de la República [*L'Économie Sociale Partenaire de l'École de la République*]", https://lesper.fr/, último acceso 2 de enero de 2021.
[102] Oficina Central de Cooperación Escolar, "La cooperativa escolar [*La coopérative scolaire*]", https://n9.cl/vkyhv, último acceso 12 de mayo de 2021.
[103] Solidarité étudiante, "Solidaridad estudiantil [*Solidarité étudiante*]", https://www.solidariteetudiante.fr/, último acceso 12 de mayo de 2021.
[104] El Universo, "Chávez crea nuevo Ministerio de Economía Popular en Venezuela", https://n9.cl/v0e3 /, último acceso el 12 de mayo de 2021. Actualmente no existe un sitio web con la información de esta institución debido a que se disolvió.
[105] Gobierno Bolivariano de Venezuela, "Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales", https://www.mpcomunas.gob.ve/, último acceso el 12 de mayo de 2021.
[106] Revenu Québec, "Créditos fiscales para Capital régional y cooperativo Desjadins Share [Tax Credits for Capital régional et coopératif Desjadins Shares]", https://n9.cl/sg3a, último acceso el 12 de mayo de 2021.
[107] Investissement Québec, "Espíritu empresarial colectivo [*Entrepreneuriat Collectif*]", https://n9.cl/lbrpt, último acceso el 12 de mayo de 2021.

3.2.2 La promoción de mercados locales a través de la eliminación de barreras

Estas medidas se toman para permitir que empresas de la ESS tengan acceso a mercados considerando el beneficio que brindan a la sociedad resaltando la importancia en el consumo local. Gran cantidad de este apoyo se encuentra en la contratación pública, por ejemplo, que indica que las empresas de la ESS gocen de contratos exclusivos para brindar servicios, en la mayoría servicios sociales.

Portugal sigue esta tendencia, brindando a las organizaciones de la ESS la coordinación y ejecución de las políticas de bienestar, como el Movimiento CERCI de Cooperativas de Educación y Rehabilitación de Ciudadanos con Discapacidad[108] que promovieron un cambio en la configuración de la forma en que se atiende a este grupo, así como las Instituciones Privadas de Solidaridad Social[109](Marques, 2014, p.8) que apoyan a personas en situación de vulnerabilidad como las personas adultas mayores, niños y jóvenes, familias y ciudadanos con discapacidad o falta de medios y trabajo.

Por su parte, España ha generado también iniciativas de contratación pública específicas para empresas sociales, a partir de la modificación de la Ley de Contrato de sector público[110] (Chaves y Monzón 2018, 40), así como Rumania con la adopción de la Ley de contratación pública[111] y la Ley de contratación pública sectorial[112] que se establecieron para promover mecanismos legales para la promoción de la contratación pública. Es importante mencionar que este es uno de los temas principales que maneja la Comisión Europea y desde hace algunos años ha generado una serie de documentos que sirvan de guía para que los países realicen estas transiciones[113].

---

[108] FENACERCI, "Federación Nacional de Cooperativas de Solidaridad Social. Movimiento CERCI [*Federaçao Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social]",* https://n9.cl/ritla, último acceso 2 de abril de 2021.

[109] Segurança social, "Instituciones privadas de la solidaridad social", https://n9.cl/tjhj, actualizado el 14 de abril de 2021, acceso 12 de mayo de 2021.

[110] Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, 26 de febrero de 2014, BOE núm, 72, 9 de noviembre de 2017.

[111] Ley núm. 98/2016 sobre la contratación pública [*Lege nr. 98/2016 din 19 mai 2016 privind achiziţiile publice*], 19 de mayo de 2016, Monitorio Oficial núm. 390, 23 de mayo de 2016

[112] Ley núm. 99/2016 sobre la contratación pública sectorial [*Lege nr. 99/2016 din 19 mai 2016privind achiziţiile sectoriale*], 19 de mayo de 2016, Monitorio Oficial núm. 391, 23 de mayo de 2016

[113] En 2015 la Comisión Europea publicó la guía "Contratación pública para el progreso social. Una guía de la Plataforma Social sobre la Directiva de Contratación Pública de la UE" que señala especificidades que deben considerarse para ejecutar una contratación pública (Social Platform 2015). Social Platform,

En el caso de América, tanto Canadá como Colombia han realizado distintos esfuerzos. Canadá generó el Marco Federal para el Desarrollo Económico Aborigen[114] en 2009, que busca promover las mismas oportunidades para estos grupos a través del reforzamiento del espíritu empresarial para las comunidades aborígenes y las promoción de oportunidades empresariales, como la contratación pública (Gobierno de Canadá 2014).

Esta iniciativa incluye cuatro distintos frentes: la contratación, donde las empresas se registran para licitar en contratos; los requisitos de contenido, que se refiere a los porcentajes específicos de participación de estas empresas como subcontratistas; las reservas, que son contratos específicos para estas empresas, y el alcance, donde los contratos se desglosan para ser más accesibles para la capacidad de estas empresas (Amyot, Downing y Tremblay 2010, 29). El Marco ha promovido el Programa de Oportunidades Económicas para los Aborígenes del Norte (NAEOP) a través del fondo de preparación y planificación de oportunidades, así como el fondo empresarial y de negocios que comenzó el 1 de abril de 2014[115].

Además, las autoras mencionan que en Columbia Británica y Ontario los gobiernos locales y de provincias han adoptado nuevas prácticas de compra que favorecen la compra a empresas sociales que apoyan a personas con discapacidad, a reducir la pobreza, la reducción de emisiones de carbono o la sostenibilidad de alimentos (Amyot, Downing y Tremblay 2010, 29). Ontario aprobó en 2013 la Ley de alimentación local[116], mientras que Columbia Británica ha diseñado un proyecto de Ley sobre alimentos locales[117] que tiene como objetivo garantizar la economía alimentaria local y la seguridad alimentaria. Uno de los esfuerzos realizados es la creación de un portal de Seguridad Alimentaria que

---

"Contratación pública para el progreso social. Una guía de la Plataforma Social sobre la Directiva de Contratación Pública de la UE [*Public Procurement for Social Progress. A social Platform guide to the EU Public Procuremenrt Directive*]", https://n9.cl/m6c4z, último acceso 3 de mayo de 2021.

[114] Gobierno de Canadá, "Marco Federal para el Desarrollo Económico Aborigen [Federal Framework for Aboriginal Economic Development]", https://n9.cl/jfs97, último acceso 12 de mayo de 2021.

[115] Gobierno de Canadá, "Programa de Oportunidades Económicas para los Aborígenes del Norte (NAEOP) [Northern Aboriginal Economic Opportunities Program (NAEOP)]", https://n9.cl/n1dxq, último acceso 21 de marzo de 2021.

[116] "Ley de alimentación local, 2013 [*Bill 36. An Act to enact the Local Food Act, 2013 and to amend the Taxation Act, 2007 to provide for a tax credit to farmers for donating certain agricultural products that they have produced*]", 6 de noviembre de 2013, Asamblea General de Ontario, 6 de noviembre de 2013.

[117] Proyecto de Ley núm. 222/2015 sobre Ley de alimentos locales de Columbia Británica [*Bill 222-2015 British Columbia Local Food Act*], Sesión legislativa de 2015: 4a sesión, 40o Parlamento, 2015.

cuenta con distintos servicios que muestran información sobre las iniciativas en el tema[118], como parte de la adaptación de este marco.

En los últimos años, Montreal ha llevado a cabo en el proyecto Ciudades Inteligentes[119] en el cual se ha identificado la participación de empresas sociales de sistemas alimentarios y movilidad, con el fin de mejorar el bienestar de los ciudadanos. Así, empresas de alimentos apoyan en la promoción de la seguridad alimentaria y la reducción del impacto ambiental. El elemento que apoya la promoción de estas políticas es la coordinación entre gobierno federal y municipal. Por otro lado, en 2019 se ha adoptado una política sobre contratación responsable como parte del Plan de Acción de Desarrollo Sostenible[120], que beneficia a empresas sociales para licitar a contratos públicos (Mendell y Yi 2020).

El último caso con respecto a este tipo de políticas es el apoyo al desarrollo de viviendas comunitarias y asequibles como un acuerdo entre Columbia Británica y Canadá para unir esfuerzos de las distintas jurisdicciones a través de un marco que permita brindar condiciones de vida digna a los grupos vulnerables. Este acuerdo se ha firmado por un periodo de diez años y se planea invertir 990 millones de dólares[121].

Colombia, por su parte, ha trabajado distintas iniciativas para la consolidación de las empresas solidarias a través de la Unidas Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). La organización busca apoyar a través del acceso a mercados y la promoción de negocios inclusivos, apoyando en la promoción de cadenas de comercialización y brindando acompañamiento y asistencia técnica a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. En el presente año se ha apoyado a personas que vivían en la calle y se encuentran en proceso de recuperación y formación para encontrar una

[118] Autoridad Provincial de Servicios Salud y la Asociación de Salud Pública de BC, "Portal de seguridad alimentaria de BC [*About BC Food security gateway*]", https://n9.cl/13qqc, último acceso 10 de mayo de 2021.
[119] McGill CICR Centre for Interdisciplinary Research on Montreal, "Montreal gana el reto de Ciudades Inteligentes [*Montreal wins the Smart Cities Challenge!]",* https://n9.cl/4x1um, último acceso 21 de abril de 2021
[120] Gobierno de Montreal, "Montreal Sostenible 2016-2020. Juntos por una metrópolis sostenible [*Montréal Durable 2016-2020. Ensemble pour une métropole durable*], https://n9.cl/6khd6, último acceso 12 de abril de 2021.
[121] BC Housing, "El gobierno federal y BC Housing se combinan para financiar viviendas en Columbia Británica [*The federal government and BC Housing combine to fund housing in British Columbia*]", https://n9.cl/ad47m, último acceso 12 de abril de 2021.

modo de subsistencia desde la economía solidaria [122], el trabajo del centro de innovación y emprendimiento Casa Social de la Mujer ASODAMAS[123], que ha trabajo en conjunto con UAEOS para el fortalecimiento de organizaciones de mujeres que promuevan el desarrollo social, familiar y económico de sus comunidades[124].

Por último, se menciona el apoyo hacia el grupo afrodescendiente, comentando que en 2020 la UAEOS ha apoyado a 108 organizaciones conformadas por afrocolombianos de distintas regiones[125]. Estas alianzas se han logrado tanto a nivel nacional como internacional (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias UAEOS 2019).

Una de las estrategias más recientes y con mayores resultados ha sido las Compras Públicas locales[126], que buscan fomentar el desarrollo local a partir de la oferta de alimentos, bienes y servicios de empresas solidarias, convirtiéndolas en proveedoras de programas sociales del Estado, favoreciendo al comercio justo (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias UAEOS 2019, 12). La UAEOS ha impulsado una Ley de Compras Locales que ha sido aprobada en 2020[127]. Uno de estos ejemplos es el caso del impulso de las compras locales en el caso de Córdoba, que ha servido como forma de salir de la crisis de COVID-19[128].

Chile, por su parte, ha generado una serie de iniciativas que buscan apoyar y posicionar a las empresas solidarias – en este caso, específicamente cooperativas – en el mundo

---

[122] UAEOS, "LA UAEOS y la SDIS realizarán sensibilización para la población vulnerable", https://n9.cl/g4xty, último acceso 6 de mayo de 2021.
[123] ASOMADAS Primeras Damas de Colombia, "ASODAMAS Primeras Damas de Colombia", https://asodamasdecolombia.org/, último acceso 25 de mayo de 2021.
[124] Jimena Toro, "Estado y sociedad: por el cierre de brechas y la lucha por la reivindicación de la equidad y la igualdad", Organizaciones Solidarias núm. 31, 2019, https://n9.cl/tv5w0, último acceso 17 de marzo de 2021.
[125] El director de Organizaciones Solidarias, a través de su twitter, presentó que se ha trabajado con 108 organizaciones en las regiones de Antoioquia, Bolívar, Cesar, Magdalena, Sucre, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Guaviare, Putumayo, La Guajira y Córdoba. (Rafael González, "Rafael González", https://n9.cl/g53n7, último 25 de mayo de 2021).
[126] UAEOS Gobierno de Colombia, "Estrategia de compras públicas locales solidarias", https://n9.cl/2kgqv, último acceso 26 de marzo de 2021.
[127] Ley 2046 por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familias y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, 6 de agosto de 2020, Diario Oficial de Colombia, 6 de agosto de 2020.
[128] UAEOS, "Córdoba fortalece a las Compras Públicas Locales virtuales y cerró 34 acuerdos comerciales", https://n9.cl/54sgk, publicado 25 de mayo de 2021.

digital, tras la situación de la COVID-19. Han lanzado dos programas distintos para promover estos negocios, como Digitaliza tu Pyme[129] - es decir, posicionar en el mundo digital la marca del negocio – así como Pymes de Barrio[130], para identificar en un mapeo de los barrios de Chile a los negocios cooperativos que existen con el fin de mejorar sus ingresos (División de Asociatividad y Cooperativas 2021).

3.2.3 La promoción de inclusión social y empleo para apoyo a sectores desfavorecidos

En Finlandia, las estrategias del gobierno buscan la promoción de las empresas emergentes, el crecimiento y la sostenibilidad, especialmente para pequeñas y medianas empresas. Existe una variedad de sistemas de apoyo (financiación, entrenamiento, guía, consejería, etc.)[131] que están abiertos tanto para las empresas sociales como para todas las empresas (Kostilainen 2019, 39-40). En la última revisión de periodo, por ejemplo, se decidió establecer una unidad de expertos para la creación y crecimiento de las empresas sociales que obtendrá el apoyo del Fondo Social Europeo y el programa de capacidad de trabajo para personas con capacidad laboral parcial[132].

Eslovenia, por otro lado, permitió en el período 2014-2015, la co-financiación de programas públicos para el trabajo de empresas sociales. A su vez, en 2015 lanzó un proyecto gubernamental para el emprendimiento social, cooperativas y democracia económica[133]. Un año después, el Ministerio de Desarrollo económico y Tecnología lanzó una convocatoria para la creación de empresas sociales y cooperativas jóvenes[134] (Bradač

[129] Ministerios de Economía, Fomento y Turismo, "Acompañamos y guiamos tu proceso de transformación digital", Digitaliza tu PYME, https://www.digitalizatupyme.cl/, último acceso 12 de febrero de 2021.
[130] Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, "Pymes de Barrio", https://pymesdebarrio.cl/, último acceso 12 de febrero de 2021.
[131] Ministerio de Economía y Empleo de Finlandia, "Financiamiento empresarial [*Social financing*]", https://n9.cl/htfzz, último acceso 13 de mayo de 2021.
[132] Ministerio de Economía y Empleo, "Nuevo centro de experiencia para apoyar a las empresas sociales y ayudar a emplear a personas con capacidad laboral parcial [*New centre of expertise to support social enterprises and to help employ people with partial work ability*]", https://n9.cl/zpme0, publicado en inglés el 10 de mayo de 2021.
[133] Tadej, Slapnik, "Presentación del proyecto estratégico del gobierno: promover el desarrollo del emprendimiento social, las cooperativas y la democracia autónoma [*Predstavitev Vladnega Strateskegaprojekta: Spodbujanje Razvoja Socialnega Podjetnistva, Zadruznistva in Ekonomske Demokracije*]", Ljubljana: Oficina del Primer Ministro, https://n9.cl/a9262, último acceso 14 de mayo de 2021.
[134] Consulta.si, "Concurso público para la selección de operaciones para la puesta en marcha de empresas sociales y cooperativas de jóvenes en los años 2016-2018 [*Javni razpis za izbor operacij za zagon socialnih podjetij in mladinskih zadrug v letih 2016–2018*]", https://n9.cl/ttd6, último acceso 13 de mayo de 2021.

Hojnik 2020). En 2019, se presentó una convocatoria en la que pequeñas y medianas empresas, cooperativas y empresas de propietarios podían acceder a subvenciones desde los 30 mil a los 100 mil euros para la transformación digital de las mismas[135]. En 2021, existen reembolsos de 1,9 millones de euros para empresas, propietarios únicos, empresas sociales y cooperativas, así como más de 20 millones de euros para microcréditos para pequeñas y medianas empresas[136].

Grecia, siguiendo el hilo de los proyectos gubernamentales, creó en 2013 el Plan estratégico para el Desarrollo del sector y el emprendimiento social en el país[137], que vincula la economía social con el desempleo y la inclusión social, a través de la promoción de las empresas sociales. Estas son vistas como medio para la reintegración en el mercado laboral de las personas en situación de vulnerabilidad y como alternativa para la provisión de servicios sociales (Adam y Kavoulakos 2020).

A nivel regional, en el caso de España, Andalucía ha generado el Programa de Apoyo a la Promoción y el Desarrollo de la Economía Social para el Empleo[138], que buscan promover el empleo estable, cualificado y de calidad en cooperativas y sociedades laborales, además de realizar actividades de economía social y desarrollar proyectos que promuevan la economía social innovadora, competitiva, emprendedora y dentro del ecosistema de producción de la región (Junta de Andalucía 2021).

En América, Argentina y Colombia presentan algunos ejemplos. En el primer caso, las políticas argentinas que promueven el empleo son el Programa Ingreso Social con Trabajo[139] y el Plan Nacional de Desarrollo Local y de Economía Social "Manos a la

---

[135] Ministerio de Desarrollo Económico y Tecnología de la República de Eslovenia, "Incentivos para la transformación digital de las pymes [*Spodbude za digitalno transformacijo MSP*]", https://n9.cl/tqmfwz, último acceso 18 de octubre de 2019.
[136] Ministerio de Desarrollo Económico y Tecnología de la República de Eslovenia, "Nuevos préstamos bancarios SID de 24 millones de euros están disponibles [*Na voljo je novih 24 milijonov evrov posojil SID banke*]", https://n9.cl/p9cxi, publicado el 13 de mayo de 2021.
[137] Equipo de Gestión de la Economía Social y emprendimiento social, "Plan estratégico para el desarrollo del sector del emprendimiento social [*ΣτρατηγικόΣχέδιογιατηνανάπτυξητουτομέατηςΚοινωνικήςΕπιχειρηματικότητας*]", https://n9.cl/h6b22, publicado febrero 2013, último acceso 14 de mayo de 2021.
[138] Junta de Andalucía, "Subvenciones de Economía Social para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales del Programa de Apoyo a la Promoción y Desarrollo de la Economía Social para el Empleo", https://n9.cl/vfdt, último acceso 14 de mayo de 2021.
[139] Datos Argentina, "Programa Ingreso Social con Trabajo (2009-2018)", https://n9.cl/c69n, último acceso 12 de mayo de 2021.

Obra"[140]. En el primer caso, se trataba de una política enfocada en trabajadores desocupados en situación de exclusión social y se esperaba constituir cooperativas de trabajo, así como transferencia de ingresos a sus miembros y capacitación. En el segundo caso, se trata del programa referencia en el caso de ESS en Argentina, el cual buscaba crear emprendimientos por trabajadores autogestionarios en situación de vulnerabilidad a partir de la crisis, brindando subsidios y microcréditos para la compra de quipos, insumos y capacitación (Castelao Caruana 2016).

Colombia, por otro lado, tiene uno de los principales programas de inclusión social, específicamente en apoyo a la reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC. Se estableció la formalización jurídica de una organización solidaria – Economías Sociales en Común (Ecomún)[141] – que busca apoyar a este grupo específico (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias UAEOS 2019, 16).

3.2.4 El enfoque territorial como forma de desarrollo

Este enfoque parece más prioritario en los países de América. Quizás, debido a la identidad que mantienen los países analizados en esta tesis – que se enfoca más a valores cooperativos, de economía solidaria y de identidad integradora – que tienden a diseñar políticas de este tipo. La importancia que tiene el desarrollo desde lo local para el fortalecimiento del tejido social es clave para estas políticas. Los ejemplos que se mencionarán incluyen políticas en Canadá, Colombia y Ecuador.

Ecuador ha creado los circuitos económicos solidarios interculturales[142] (CESI de ahora en adelante) como una propuesta para fomentar un sistema económico solidario desde los territorios, de modo que esto brinde prioridad a lo local y construya una sociedad con mercado (Jiménez 2016, 111). Estos procesos se han analizado como un modo de promover el empoderamiento en los territorios, y algunos autores han analizado este

---

[140] Portal oficial del Estado argentino, "Tramitar subsidio para proyectos Manos a la obra", https://n9.cl/fw26a, último acceso 3 de mayo de 2021.

[141] Ecomún, "Quiénes somos", https://ecomun.com.co/quienes-somos/, último acceso el 14 de mayo de 2021.

[142] André (2011) explica lo que son los circuitos solidarios en su presentación en el siguiente enlace: https://base.socioeco.org/docs/euclides_mance_economia_solidaria.pdf (Euclides André Mance, "Circuitos Económicos Solidarios", https://n9.cl/ztnv8, último acceso 2 de mayo de 2021). Jiménez en su ponencia virtual para REASS explica el trabajo de los circuitos solidarios como consecuencia del movimiento de economía solidaria en Ecuador. El enlace a la ponencia se encuentra aquí: https://vimeo.com/94135626 (Jhonny Jiménez, "Circuitos Económicos Solidarios de Ecuador", https://n9.cl/xzsz2, último acceso 14 de mayo de 2021).

esfuerzo de la sociedad civil desde una aproximación narrativa que busca entender los lazos sociales de solidaridad ((Lopera García y Mora Rendón 2009), mientras que otras perspectivas profundizan en la contribución a los derechos de algunos grupos, como las mujeres (Urretabizkaia y Fernández-Villa 2015).

Canadá ha promovido el Programa de Asociaciones para el Desarrollo Social[143] a nivel federal y el programa Barrios Vivos de Manitoba[144], que invierten en iniciativas a largo plazo basadas en el lugar, con el objetivo de contribuir al desarrollo comunitario y la reducción de la pobreza (Amyot, Downing y Tremblay 2010, 33). En el caso de este último, se ha dejado de apoyar en 2019, cuando el gobierno de Pallister lo integró a otro programa llamado Construyendo Comunidades Sustentables que dirigía el apoyo a no sólo comunidades necesitadas, sino que ahora será un fondo de apoyo a municipalidades con nuevas iniciativas[145].

Colombia presenta una de las mejores estrategias en este aspecto, con el desarrollo de emprendimientos solidarios a través de negocios inclusivos que se mencionó previamente. El objetivo es fortalecer y crear emprendimientos mediante el apoyo al enfoque de desarrollo territorial (UAEOS, 2019). Uno de estos ejemplos es la firma del memorando de entendimiento entre la Dirección de Intervención en Territorio de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias para fomentar el fortalecimiento de organizaciones solidarias en municipios priorizados para el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial[146].

3.2.5 La creación de fondos de apoyo para la financiación

Esta investigación permite constatar que para que la promoción y fomento de la ESS ocurra es imprescindible destinar recursos para du desarrollo. Aunque en muchas

[143] Gobierno de Canadá, "Programa de Asociaciones para el Desarrollo Social [*Social Development Partnership Program*]", https://n9.cl/xaer, último acceso 2 de enero de 2021.
[144] Neighbourhouds Alive!, "¡Barrios Vivos! Un nuevo paradigma para el desarrollo comunitario en Manitoba. Premio IAC a la gestión innovadora 2015 [*Neighbourhoods Alive! A New paradigm for community development in Manitoba. IAC Award for Innovative Management 2015*]", https://n9.cl/d168z, último acceso 7 de marzo de 2020.
[145] Value Manitoba, "Barrios Vivos RIP [*Neighbourhood Alive! RIP*]", publicación 31 de mayo de 2019, https://n9.cl/jsok, último acceso 14 de mayo de 2021.
[146] Asociación Colombiana de Cooperativas, "La UAEOS firma memorando de entendimiento con la agencia para la Renovación del Territorio", publicado 13 septiembre de 2019, https://n9.cl/fyjez, último acceso 14 de mayo de 2021.

legislaciones se hace referencia a los medios de financiación, la realidad es que en muchas otras no lo muestran. De tal forma, las organizaciones buscan otras formas de apoyo, acuerdo con las posibilidades que existen dentro del sector. Uno de los casos más comunes es la generación de fondos mutuales. Algunos países como Italia, Francia o Canadá cuentan con ellos.

En el caso de Italia, el país ha generado fondos de mutuas para apoyo y desarrollo de cooperativas. De esta forma, las cooperativas pagan un 3% al Ministerio de Desarrollo Económico para generar fondos mutuales para promover la cooperación, como la creación de nuevas cooperativas, el apoyo a proyectos de desarrollo, formación, entre otros. Los fondos más importantes son Coopfond de Central Legacoop[147] y Fondosviluppo de Confcooperative[148] (Chaves Avila y Monzón 2018, 34).

Francia es otro de los países que cuenta con este tipo de apoyos, como la Sociedad Cooperativa de Desarrollo y Ayuda Mutua[149], la cual es una institución creada por trabajadores de cooperativas. Se financia con el tres por mil del volumen de las ventas. Esta institución apoya la creación y desarrollo de cooperativas mediante préstamos, así como el apoyo a empresas y cooperativas con dificultades (Chaves y Monzón 2018, 34).

En el caso de América, se observan ejemplos tanto a nivel nacional como regional. A nivel nacional, Uruguay implementó en 2011 el Fondo para el Desarrollo (FONDES)[150], que busca brindar asistencia y soporte a proyectos productivos viables y sustentables, dando prioridad a proyectos de trabajadores autogestionados. En 2012 el fondo fue de 40 millones de dólares y en 2013 incrementó 30 millones. Se considera la principal innovación socializadora del sistema financiero en los últimos años (Andreoni 2014). A nivel regional, el Chantier de la economía social en Quebec[151] creó un fondo de más de cincuenta millones de dólares para empresas sociales. Los fondos se obtienen de

[147] Fondo Mutualistico Legacoop, "Coopfond", https://n9.cl/x931, último acceso 3 de mayo de 2021.
[148] FondoSviluppo FVG, "FondoSviluppo FVG", https://n9.cl/92bh, último acceso 4 de mayo de 2021.
[149] Les-aides.fr, "Desarrollo cooperativo y sociedad de ayuda mutua [*Société coopérative de développement et d'entraide*]", https://n9.cl/429ta, último acceso 14 de mayo de 2021.
[150] Instituto Nacional del Cooperativismo, "Fondo para el Desarrollo (FONDES-INACOOP)", https://n9.cl/5b3lg, último acceso 14 de mayo de 2021.
[151] Chantier de L'Èconomie Sociale, "Descubre la economía social [*Découvrez L'Économie Sociale*]", https://chantier.qc.ca/, último acceso 2 de mayo de 2021.

organismos federales, a nivel provincia y privados (Amyot, Downing y Tremblay 2010, 30).

4. Las tipologías de análisis de los marcos jurídico-políticos

La manera en la que cada país ha llevado a cabo el proceso para la formulación de sus marcos normativos y el diseño de las políticas públicas para la ESS es distinta de acuerdo con los objetivos que persiguen. En la búsqueda de entender mejor dichos procesos, algunos autores han generado tipologías distintas para identificar qué tipo de proceso se ha llevado por los Estados. Dentro de este apartado, se abordarán algunas propuestas por parte de distintos autores.

Para comenzar, habría que empezar limitando el concepto de tipología. De acuerdo con (López Roldán 1996), las tipologías buscan promover conceptos nuevos a través del proceso de analizar información y elaborar con dicha información, nuevas entidades o conceptos con mayor grado de complejidad. El proceso se basa en la clasificación de la información y el resumir en conjuntos de categorías a sociedades, instituciones, personas, o cualquier unidad de análisis que sea el objeto de estudio. En el caso de la ESS, los autores la han tomado como unidad de análisis para demostrar el modo en que se ha comportado y han promovido tipologías que reflejan la forma que adopta en la realidad desde el enfoque que cada país elige tanto en la formulación de sus marcos normativos como el diseño de las políticas públicas.

A continuación, se presentan dos tipologías distintas: la propuesta de la fragmentación (Guerra 2010) y la propuesta de lo tradicional a lo global (Castelao Caruana y Srnec 2013).

4.1 Propuestas de análisis desde la fragmentación del sector

Guerra (2010, 74) establece que las políticas públicas tienen tres orientaciones diferentes: el modelo tradicional, el modelo ampliado y el modelo de fragmentación. En el caso del modelo tradicional, explica que se enfoca específicamente en las cooperativas, sin tomar en cuenta a los otros actores o familias que pueden considerarse parte de la economía social. En el caso del modelo ampliado, afirma que se tiene una visión más amplia de la solidaridad que incluye al cooperativismo. Finalmente, para el caso del modelo

fragmentado, explica que en este caso se tienen políticas públicas que promueven al cooperativismo, por un lado, y por otro que promueven la economía solidaria.

a) El modelo tradicional

Si se parte de esta postura, se observa que, de los países analizados, hay un grupo que se encuentra en el caso del tradicional. En este caso sería Argentina, Uruguay, Honduras, Chile, Venezuela, Canadá y Grecia. En el caso de Argentina, cuenta con una serie de políticas que buscan apoyar a las figuras conocidas como cooperativas. Programas como Plan para le economía popular, Manos a la obra, Argentina Trabajo o Ellas hacen, son solo algunos de los ejemplos que ha promovido el país luego de la crisis económica con objetivo de fomentar el sector cooperativo y la resignificación del trabajo (Hopp 2017), además de fortalecer dichas políticas con la legislación a favor de las cooperativas que existen en el país.

Tanto Uruguay como Chile, cuentan con leyes a favor de las cooperativas y las políticas que ha generado están a favor de promover el sector cooperativo en cada país, puesto que Uruguay ha trabajo un programa llamado Uruguay Trabaja, que busca la inclusión laboral de personas en situación vulnerable a través de la promoción del empleo (Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral 2019) mientras que Chile se ha enfocado en promover desde la División de Asociatividad y Economía Social (DAES) programas para el apoyo al emprendimiento que incluyen capacitación y asistencia técnica para la creación y fortalecimiento de pequeños negocios que busquen conformarse como cooperativas (División de Asociatividad y Cooperativas 2021).

Venezuela a partir de la creación de la Ley de Economía Popular generó una serie de políticas de fomento para la creación de unidades comunitarias (que es muy similar a la figura de las cooperativas) que tuvo un boom en su crecimiento durante el período luego de la creación de la Ley (Azzellini 2010). Grecia, por otro lado, establece que el tipo de apoyo que se tiene en el país es a la empresa social cooperativa que es una cooperativa civil con fines sociales y posee capacidad empresarial. De este modo se enfoca sólo en este tipo de entidad y las políticas públicas están enfocadas.

Finalmente, en el caso de Honduras, a pesar de que la ley establece que apoya distintas figuras jurídicas como asociaciones, cooperativas, empresas asociativas de campesinos o empresas cooperativas agroindustriales, el factor en común que deja como principio básico es el apoyo a aquellas empresas constituidas exclusivamente por trabajadores.

b) El modelo ampliado

En este grupo podemos ubicar a los países de Ecuador, México, Colombia, Francia, España, Portugal, Rumania. Ecuador establece que la economía Popular y Solidaria la integran organizaciones conformadas en los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, así como las unidades económicas populares (art. 8)[152]. México afirma que son parte de la Economía Social Solidaria entidades como los ejidos, las comunidades, organizaciones de trabajadores, sociedades cooperativas, y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a trabajadores (art. 4)[153].

Colombia reconoce un amplio número de entidades dentro de la economía solidaria, como las cooperativas, las instituciones auxiliares de la ES, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las pre-cooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas las formas cooperativas solidarias que cumplan con las características que especifica la Ley (art. 6 parágrafo 2)[154].

Francia establece que las cooperativas, mutualidades, uniones, fundaciones, asociaciones, o sociedades mercantiles que busquen la utilidad social (art. 1)[155]. España reconoce distintas entidades como parte de la economía social como asociaciones, cooperativas, mutualidades, fundaciones, asociaciones laborales, empresas de inserción, cofradías, sociedades agrarias de transformación o centros de empleo, entre otros, siempre que cumplan con realizar actividad económica y empresarial que se guíe bajo los principios que establece la ley y se incluyan en el catálogo de entidades de la economía social (art. 5)[156].

[152] Ley Orgánica Economía Popular y Solidaria de Ecuador, *op. cit.*
[153] Ley de la Economía Social y Solidaria, *op. cit,*
[154] Ley 454 de Colombia, *op. cit*.
[155] Ley núm. 2014-856 relativa a la economía social y solidaria, *op. cit.*
[156] Ley 5/2011 Economía Social, *op. cit.*

Portugal reconoce tanto a las instituciones privadas de solidarias como las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, o asociaciones altruistas, así como a otro grupo de entidades como las cooperativas, otras formas de asociación o actividad empresarial que se guíen bajo los principios establecidos y se constituyan dentro de territorio nacional (art. 4)[157].

c) El modelo fragmentado

Finalmente, se encuentra el grupo fragmentado, que deja en distintos grupos las iniciativas para las cooperativas y para las otras entidades de la economía social. En este caso, dentro de los países analizados, Brasil representa el ejemplo en este caso, dado que cuenta con una Ley específica para cooperativas y al mismo tiempo, a través del Foro Social Mundial, ha trabajado en el reconocimiento de la ESS en dicho territorio.

Desde la perspectiva de Guerra (2010), un grupo de países analizados en este capítulo no formarían parte de la categorización que él implementa, debido al enfoque de dichos marcos normativos en el emprendimiento social y dicho sector queda fuera de los límites que el autor señala. De este modo, Bélgica, Luxemburgo, Finlandia, Eslovenia e Italia no entrarían en dicha clasificación desde lo que plantea el autor. La tabla con los países analizados quedaría de la siguiente forma:

Tabla 1.2: Tipología de políticas públicas propuesta por Guerra

Aproximación	**Países que forman dicho grupo**
Tradicional	Argentina, Uruguay, Honduras, Chile, Venezuela, Grecia.
Ampliado	Canadá, Ecuador, México, Colombia, Francia, España, Portugal, Rumania y Ecuador
Fragmentado	Brasil

Fuente: Elaboración propia

[157] Ley 30/2013 de bases de la economía social, *op. cit.*

4.2 Propuestas de análisis de lo tradicional a lo global

Castelao y Srnec (2013), en un intento de ampliar el modelo que Guerra propone, identifican cuatro distintas aproximaciones que pueden plantearse hacia la ESS, tomando en cuenta variables como la inclusión del cooperativismo y otras formas de ESS en la constitución (reconocimiento constitucional), la existencia de legislación específica para las nuevas formas del sector (marcos normativos existentes para la ESS), la existencia de administraciones públicas a cargo del registro, auditoría, promoción y asistencia técnica para cooperativas y otras organizaciones (existencia de cuerpos nacionales) así como la existencia de programas que incluyen en sus diseños a las nuevas formas de economía social (diseño de programas de ESS). Dichas aproximaciones son las siguientes: tradicional, híbrida, dual y global.

a) La aproximación tradicional

En esta aproximación se hace énfasis en las cooperativas, minimizando el rol que otras entidades tienen en el sector de la ESS. De este modo, las regulaciones, programas, legislaciones e instituciones para la promoción de la ESS se enfocan sólo en el fomento a las cooperativas. Países como Chile, Venezuela o Grecia representan este modelo. Chile, por un lado, tiene una legislación enfocada en cooperativas y los cuerpos dentro de la administración pública, y sus programas se orientan al apoyo y fomento de cooperativas. En Venezuela existe una figura conocida como Unidades de Producción Socialista, la cual es muy similar a las cooperativas.

En el caso de Grecia, el país ha generado una figura llamada empresa social cooperativa que establece en la legislación que el apoyo es para las entidades que cumplan con los requisitos que se establecen dentro del marco normativo. Finalmente, aunque Honduras reconoce distintas entidades como parte del sector social, la premisa es que todas estén bajo el control de los trabajadores, lo que vuelve a retomar uno de los principios de la cooperativa.

b) La aproximación híbrida

Se observa ligeramente más integral, ya que reconoce otro tipo de entidades además de las cooperativas en marcos normativos o programas de fomento al sector de la ESS. En este modelo se sitúan Argentina y Uruguay. Argentina cuenta con una Ley para el

fomento a las cooperativas desde 1973, sin embargo ha creado una amplia variedad de programas para el fomento a la economía solidaria que no necesariamente se reconoce a nivel nacional, pero que poco a poco comienzan a influir en ciudades para la creación de leyes que fomenten la economía solidaria, como el caso de Mendoza[158] o la Provincia de Río Negro[159]. Uruguay tiene una situación similar dado que cuenta con una Ley para el fomento a cooperativas, pero desde 2005 ha generado diferentes políticas de fomento a la ESS.

c) La aproximación dual

Esta aproximación ofrece un reconocimiento en dos vías, por un lado, hacia las cooperativas y mutuas, y por otro a las otras entidades de la ESS. En este lugar se colocaría Brasil, quien cuenta con una Ley enfocada a cooperativas desde 1971, y a partir de 2003 con el Foro Social Mundial se reconoció a nivel nacional la importancia que tiene el sector de la ESS. Este reconocimiento no se ha alcanzado dado que el Proyecto de Ley que se impulsó en 2012 no ha sido aprobado hasta este momento.

d) La aproximación global

Finalmente, como su nombre indica, el reconocimiento que hace hacia las entidades del sector de la ESS es más integral, permitiendo que una gran variedad de entidades se pueda identificar como parte del sector. Si se observa de un modo crítico, esta es la situación a la que los países debieran aspirar. En este lugar, existen tanto legislaciones, como cuerpos en la administración pública y programas que fomentan la ESS en todos los niveles a nivel nacional. Ecuador, Colombia, Francia, España, Portugal y Canadá son ejemplos de dicha aproximación.

Sin embargo, en esta propuesta de tipología persiste la falta de visibilidad de aquellos países que están promoviendo una economía social como motor para el empleo de los países, desde una perspectiva más enfocada al apoyo de las empresas sociales. En este sentido, se puede observar que una de las ampliaciones que podrían tener ambas tipologías está en incluir un grupo que como el tradicional, se enfoque en apoyar a un

[158] Ley núm. 8.435 de la creación del programa de promoción de la economía social y solidaria de la provincia de Mendoza, 27 de junio de 2012, Boletín Oficial, 23 de julio de 2012.
[159] Ley núm. 5.154 que crea la Comisión Mixta de Asociativismo y Economía Social, 13 de octubre de 2016, Boletín Oficial, 10 de noviembre de 2016.

grupo específico, pero a diferencia de la tradición cooperativa, esté buscando generar un fomento a nuevas entidades que se han reconocido como fortalecedoras de un nuevo modelo económico en la región, como el caso de las empresas sociales.

En este grupo se integrarían todos los países que han creado una legislación a partir del reconocimiento de la ESS a nivel europeo, los cuales son Eslovenia, Rumania, Italia, Finlandia y Luxemburgo. La tabla de acuerdo con esta propuesta quedaría de la siguiente forma:

Tabla 1.3: tipología de políticas públicas propuesta por Castelao-Srnec

Aproximación	Países que pertenecen a dicha aproximación
Tradicional	Chile, Venezuela, Grecia
Híbrida	Argentina, Uruguay
Dual	Brasil
Global	Ecuador, Colombia, Francia, España, Portugal y Canadá
Sin clasificación	Eslovenia, Rumania, Italia, Finlandia y Luxemburgo

Fuente: Elaboración propia con información de Castelao y Srnec (2013).

5. Hacia una tipología crítica de los marcos jurídico-políticos del sector de la Economía Social y Solidaria

Tras la identificación de las diferentes tipologías propuestas, pueden notarse algunos elementos que son de utilidad para conocer cuál es la situación que tiene actualmente cada país para el reconocimiento y visibilidad del sector de la ESS. Guerra (2010) menciona tres vías distintas, mientras que Castelao y Srnec (2013) aluden a cuatro diferentes aproximaciones. Con dichas aproximaciones, aún queda fuera un grupo de países que se enfocan a la aproximación de emprendimiento social, por lo que una nueva tipología podría categorizarse en: aproximación tradicional, aproximación global, y aproximación empresarial.

El análisis no solo considerará el enfoque hacia la entidad mayormente apoyada por parte del Estado, sino la presencia de cuerpos nacionales, políticas públicas y programas que fomenten el sector, además de una revisión de la existencia de una definición sobre el

concepto de ESS (¿qué es lo que define o conceptualiza cada país?), los mecanismos de financiación y evaluación de dichos programas.

Con todo lo anterior, la tipología que se crearía que incluyera tanto la perspectiva de Guerra (200), como la de Castelao- Srnec (2013), además de los elementos que se han advertido importantes dentro del análisis del marco normativo de cada país que se ha realizado en la primera parte de este capítulo considera distintas variables dentro de la clasificación.

5.1 Algunas variables necesarias para la construcción de una tipología crítica

Partiendo de los estudios realizados el UNRISD[160] es posible distinguir las siguientes variables para construir una tipología crítica. Primero, se encuentra el reconocimiento institucional, que se refiere al modo en que a través de la Constitución se reconoce al sector. El reconocimiento puede ser como ESS, sector cooperativo, o sector de empresa social. Además, se encuentran los cuerpos nacionales públicos, que se refiere a la existencia de dependencias dedicadas a la promoción o fomento del sector en el país. Estas, generarán los programas o políticas públicas que van a implementarse con el fin de apoyar al sector a nivel nacional, es decir, las medidas que se han tomado para fomentar la ESS a través de los cuerpos nacionales creados.

De igual modo, se tomará en cuenta la definición del sector dentro del marco normativo, que indica la interpretación que cada ley nacional establece sobre la economía social, solidaria, popular o la empresa social o emprendimiento social. Después, se integran las estrategias de fomento y financiación, es decir, los recursos que el Estado ha definido para promover la ESS a nivel nacional, así como los medios que brindará el mismo para el apoyo de las entidades que integran la economía social. En suma, se considerarán los recursos que el Estado ha definido para promover la ESS a nivel nacional, así como los medios que brindará – como fondos o apoyo especializado – para la promoción y apoyo a las entidades del sector.

[160] UNRISD, "Directrices sobre políticas públicas para la ESS: fomento de la ESS en ciudades y provincias [*Guidelines on Public Policies for SSE: Promoting SSE in Cities and Provinces*]", Ginebra: UNRISD, 2020): document de trabajo.

Por último, se incluirán los procesos de monitoreo y evaluación de las políticas establecidos por la ley, es decir, aquellas medidas de control que cada Estado ha utilizado para medir el avance de las políticas de fomento a la ESS.

5.2 Una categorización tipológica crítica

Tras revisar las variables que se han analizado para la construcción de la tipología crítica, se han categorizado tres distintos grupos de apoyo a la economía social, los cuales son: aquellos que apoyan sus esfuerzos al sector cooperativo; aquellos que impulsan a la empresa social; y aquellos que se han movilizado a una integración de actores de la ESS para el reconocimiento como un sector viable. A continuación, se profundizará en estas tres categorías.

a) La perspectiva tradicional

Esta aproximación se enfoca en el apoyo a las cooperativas como entidad principal de la ESS. El aspecto positivo de esta aproximación es que promueve fortaleza en el sector a partir del movimiento cooperativo que ha sido el precursor de la ESS en los territorios, y con ello legitima el apoyo hacia el sector, dada la credibilidad que tienen las cooperativas en cada Estado. Sin embargo, el centrar esfuerzos para estas entidades termina excluyendo a los otros actores y monopolizando el reconocimiento para las demás entidades que también están impactando de manera directa.

Asimismo, colocar el foco de atención en una entidad en particular – en este caso aquella que históricamente tiene mayor reconocimiento – impide que la articulación de actores promueva una mejora en la visibilidad de la ESS a nivel nacional, y con ello, la amenaza más grande a la que se pueden enfrentar es a retrocesos políticos de reconocimiento de la economía social en los países por falta de interlocución de actores.

En este grupo se consideran los países de Chile, Honduras y Venezuela. Como ya se mencionó, este sería el grupo que, a pesar de tener otras entidades, tiene un enfoque claro hacia el sector cooperativo. Los cuerpos nacionales son una manera de reflejarlo, de la misma forma que las políticas que tienen orientación hacia un grupo. Chile tiene una Ley de Cooperativas y la División de Asociatividad, pero todo el trabajo que se realiza tiene un enfoque hacia las cooperativas. Inclusive, las últimas iniciativas como consecuencia

de la pandemia – que se han mencionado en el aspecto de las políticas públicas – están enfocadas especialmente en la figura de la cooperativa[161] (División de Asociatividad y Cooperativas 2021).

Honduras, por su parte, a pesar de que cuenta con una Ley que reconoce el sector social de la economía, tiene un enfoque en las empresas autogestionarias y de los trabajadores, pero no se han desarrollado un gran volumen de políticas públicas que fomenten el sector. Esta ley parece competir con la Ley para el sector cooperativo de Honduras que ha promovido la creación del Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas (CONSUCOOP), que actualmente tiene el registro de 118 cooperativas en el territorio nacional[162]. Lo anterior indica que el enfoque – a pesar de la existencia de una ley que promueve el sector social – está orientado al sector cooperativo.

Venezuela es otro de los países que integra el apoyo de las políticas públicas desde el espíritu cooperativo, con la creación de las unidades comunales inspiradas en los principios de las cooperativas desde la perspectiva de la economía popular que se edificó en el país y que ya se han mencionado. Un ejemplo de esto es el rápido crecimiento de las cooperativas que ascendía a un registro de 300 mil entre el período 2001 a 2009[163] y que, de acuerdo a Azellini (2010) promueve el isomorfismo en el país.

b) La mirada empresarial

El principal enfoque de esta aproximación es el apoyo a las empresas sociales, desde una visión de innovación social y emprendimiento. En este grupo se consideran los países de Eslovenia, Finlandia, Grecia y Luxemburgo. Son aquellos países que como hemos visto, han desarrollado marcos enfocados en la empresa social. A partir de los cambios y transformaciones después de la crisis, el rol que ha adquirido esta figura en Europa ha sido uno prioritario en la región, por lo que se promueve la aprobación de marcos de apoyo a la misma y el diseño de políticas públicas que impulsen el desarrollo de las empresas sociales.

[161] Ya se han mencionado los ejemplos de Digitaliza tu Pyme y Pymes de Barrio por parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, *op. cit.*
[162] Consejo Nacional Supervisor de Cooperativas (CONSUCOOP), "Cooperativas a nivel nacional", https://n9.cl/x4sxv, último acceso 21 de mayo de 2021.
[163] Cooperativa Gestión Participativa, "Cooperativas en Venezuela", https://n9.cl/uzbv9, último acceso 12 de mayo de 2021.

Todos estos países tienen leyes que fomentan la empresa social o el emprendimiento social, a excepción de Grecia. Sin embargo, también se ubica en este apartado dado que la figura que crea es la de fomento al emprendimiento social y tiene una serie de elementos muy en sintonía con el resto de las empresas que se analizan en este apartado.

Además de los marcos, las políticas que se diseñan e implementan focalizan la atención a la innovación social y la generación de emprendedores sociales que brinden oportunidades de inclusión en sus territorios. Así, las políticas de innovación social y emprendimiento en Eslovenia; la creación de la incubadora 6zero1 para la promoción de iniciativas sociales y de emprendimiento en Luxemburgo; el apoyo a empresas de inserción en Finlandia y la marca que el país ha desarrollado para reconocer el trabajo de estas empresas; y las empresas sociales cooperativas que tienen un fin social y mantienen capacidad empresarial, mantienen similitudes de apoyo a la empresa social y la visión que proyectan sobre lo que significa ser emprendedor social.

c) El enfoque global

La aproximación global incluye de modo más integral a las entidades de la ESS. Es decir, que los Estados realizan los esfuerzos necesarios para aprobar legislaciones que reconozcan al sector que integra distintas entidades para así, distinguir el potencial que tiene la ESS en cada Estado y diseñar políticas adecuadas para el desarrollo de la economía social en cada país identificando su importancia a nivel nacional. Al promover marcos jurídico-políticos de reconocimiento de la ESS se efectuarán políticas de apoyo al sector, por lo que la irreductibilidad de estos marcos se refleja claramente. Es por ello que en este grupo se integran los países que han diseñado una ley de reconocimiento de la ESS: Canadá, España, Portugal, Rumania.

Existe una excepción – el caso de Grecia – que dadas las condiciones que establece la configuración de sus marcos se concluye que la promoción de figuras que promueve es una más similar a las empresas sociales, limitando el reconocimiento de los otros actores. Así, esta modalidad la conforman parte muchos de los países que tienen una legislación de economía social, pero también aquellos que tienen una ley más del tipo de economía solidaria, pero que están agrupando a las entidades u organizaciones del sector social.

Tanto en el caso de Argentina como Brasil no existen leyes nacionales de apoyo a la ESS, sin embargo, las políticas públicas que han implementado son una muestra de apoyo a todo el sector en general. En ambos casos, el esfuerzo más grande reside en fortalecer a las entidades de la ESS y así, incidir positivamente en la sociedad. Estos dos ejemplos, además, demuestran el modo en que puede desarrollarse una política de fomento y apoyo a la economía social de manera integral sin el establecimiento de un marco legislativo específico de la ESS. De hecho, se constata que es posible crear una serie de políticas que permitan institucionalizar el sector a nivel nacional y sobre todo, de desarrollar prácticas solidarias y basadas en los principios y valores de la economía social que promuevan procesos de ESS orgánicos.

En el caso de Brasil, las políticas toman en cuenta tanto el campo asociativo como el cooperativo, que tiene mayor nivel de institucionalización (Gaiger 2019). Sin embargo, dentro de la literatura revisada, son distintos los autores que mencionan la necesidad del establecimiento de marcos legislativos que permitan formalizar estos procesos (Chaves, 2013; Poirier, 2016; Utting, 2018, Srnec-Castelao, 2013). Formalizar los marcos ayuda en la continuidad de las políticas públicas a través del tiempo y las posibles crisis socio-políticas que puedan presentarse, como el caso de Brasil con la decaída de las políticas públicas de la ESS entre 2015 y 2019 con la eliminación del Ministerio de Trabajo y Empleo (Gaiger 2019). Si hubiesen existido marcos de apoyo directo al sector, quizás habría sido más difícil la desaparición de estas políticas de apoyo.

En el caso de Ecuador y Colombia, al tener leyes de apoyo a la ESS de manera más integral (porque incluyen a distintos actores del sector), generan una serie de políticas públicas desde una perspectiva más enfocada en la promoción de desarrollo territorial, así como la adaptación de los marcos y políticas que atiendan las necesidades de grupos desfavorecidos. Esto es un elemento clave y característico en la región de América Latina que representa la manera en la que la ESS pueden promover transformación social como herramienta de emancipación. También es importante mencionar que en este caso la forma en la que se percibe a la ESS – como un fin – es un elemento clave para entender el desarrollo de las políticas, como ya se ha mencionado.

Desde la perspectiva europea, Francia, España, Portugal y Rumania promueven una perspectiva de economía social que mantiene valores cooperativos, pero se integra dentro de la lógica de mercado. El fin de la ESS es promover la inclusión laboral y el empleo, especialmente para aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, brindando prioridad a empresas sociales de servicios de cuidados, como el caso de Rumania y Portugal. Además, existe una tendencia hacia aspectos de innovación social en el desarrollo de las empresas sociales, como en los casos de España y Francia.

De tal suerte, la perspectiva europea alude a una forma innovadora de la ESS que incide en problemáticas de exclusión y permitiendo desarrollar empresas con un fin común que atiendas y respondan a necesidades sociales.

Tabla 1.4: Categorización internacional de acuerdo con la tipología de la propuesta ampliada

Aproximación	**Países**
Tradicional	Chile, Honduras, Uruguay, Venezuela,
Empresarial	Eslovenia, Finlandia, Grecia, Luxemburgo
Global	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Francia, Ecuador, España, México, Portugal, Rumania

Fuente: Elaboración propia con información de análisis de tabla 9

Al revisar estas distintas modalidades, se observa que las tres distintas identidades son vigentes. Uno de los principales aspectos que resaltan de esta categorización es la diferencia que permite mostrar entre regiones. Mientras que, el caso de la identidad tradicional integra a países de América, la identidad empresarial incorpora a países europeos. Esto es solo un reflejo de la forma en la que se ha desarrollado la economía social en el país, y constata las principales diferencias que se mantienen entre estas regiones, de acuerdo con lo revisado en el capítulo.

Mientras que para el caso de Europa la forma en la que la ESS es contribuyendo a disminuir problemas como la exclusión social, para el caso de América el sector representa una forma de emancipación y por ello mismo adquiere una naturaleza más orientada a la ESS como un fin en sí mismo. Esta puede ser una de las razones principales

por las que el movimiento cooperativo mantiene una relevancia tan amplia en muchos de los países de América y se sigue enunciando como una forma de resistencia.

Si bien es muy importante que entidades como las cooperativas sigan trabajando y resistiendo, la realidad es que deben moverse a trabajar en conjunto con todos los otros actores que se consideran parte del sector, desde una identidad integral. Adoptar un discurso más allá de la resistencia permitirá promover un potencial más amplio de la ESS en los territorios. El análisis permite observar que es hacia esta identidad global hacia donde deben dirigirse los marcos jurídico-políticos de la ESS, ya que desde esta aproximación es que el desarrollo del sector puede ocurrir con un mayor empuje.

CAPÍTULO II

LA EVALUACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA COMO UNA TAREA PENDIENTE: EL DILEMA ENTRE LA LÓGICA DEL MERCADO Y EL IMPACTO SOCIAL

La cartografía de los marcos jurídicos-políticos de la Economía Social y Solidaria así como su categorización tipológica ponen en evidencia que uno de los principales desafíos se concentra en el área de evaluación. A nivel internacional, muchas de las políticas de la ESS que se están implementando no integran mecanismos de evaluación dentro de sus procesos. Desde la perspectiva de Chaves (2018), el reto de la evaluación debido a la corta vida que tienen estas políticas consiste en la identificación de indicadores que midan el avance de estas políticas, tanto es un aspecto general como específico, más allá de la creación de metodologías de evaluación más profundas.

Para que las políticas públicas se consideren exitosas es necesario medir el impacto que tienen las mismas. Utting (2017) identificó cuatro distintos aspectos que pueden medirse para la calidad de las políticas públicas: la capacidad del Estado, la coherencia política; la participación; así como la sustentabilidad. Este documento realiza una comparativa de las políticas públicas de la ESS en siete países diferentes y señala cinco aspectos principales de esta comparativa. En primer lugar, se debe optar por una visión que no coloque al Estado como el principal favorecedor de las políticas públicas en los territorios. Segundo, se debe observar a la ESS leyendo las distintas perspectivas, no enfocarse sólo en una.

Tercero, existe un problema de replicación de políticas debido a la naturaleza de la trayectoria de cada Estado referente a su contexto político y social. Cuarto, se debe dejar de lado la mirada tecnocrática de la ESS, y ver más allá en cada uno de los conceptos, ya que esto limita observar el grado de avance en cada una de las variables. Quinto, analizar

las políticas públicas de la ESS requiere más profundización y dar pasos más allá de la ESS entendiendo aspectos como coherencia política y sostenibilidad. Además de lo anterior, el autor señala que sin duda, uno de los temas que necesitan desarrollarse con mayor profundidad es la evaluación de las políticas públicas.

Al no existir guías definidas sobre la manera en la que se puede medir el impacto de las políticas en la sociedad en el caso de la ESS, el cuestionamiento principal de este aspecto es la forma en la que se ha evaluado hasta ahora la economía social, y cuáles son los principales desafíos que mantienen los procesos de evaluación del sector. Profundizar en este tema servirá como la ruta para identificar posibles estándares de evaluación que midan el impacto de las políticas públicas de apoyo a la ESS. De este modo, el capítulo se compone de una revisión sobre elementos que deben considerarse en el caso de la evaluación de la economía social.

Seguidamente, se analizan distintas modalidades de la evaluación, así como su relación con el concepto de gobernanza. De la misma forma, se presentarán distintas tipologías de la forma en que se ha evaluado al sector. Con ello, se espera identificar los principales vacíos de la evaluación de la ESS actualmente, y se presentará una propuesta desde una aproximación que tenga en cuenta la perspectiva de los Derechos Humanos.

1. El origen de la evaluación de la Economía Social y Solidaria: un breve recorrido

Los esfuerzos para llevar a cabo la evaluación de la ESS han existido desde hace algunas décadas. Desde principios de la década de 2000, en Canadá llevaban a cabo distintas iniciativas respecto a la evaluación de la ESS, por parte de organizaciones como CRISES en alianza con organizaciones como la Cátedra de Investigación en Economía Social en Canadá y la Universidad de Quebec en Montreal[164]. Asimismo, de 2005 a 2008 se creó el Grupo de Trabajo sobre Economía Social y Solidaria por parte de CIRIEC, que buscó

[164] Estas tres organizaciones llevaron a cabo un proyecto de investigación llamado *Towards a Framework for the Evaluation of the Performance and Social Impact of the Social Economy* , bajo la guía de Marie Bouchard. En él participaron distintos actores como universidades y actores de redes de economía social. Marie Bouchard, Jerôme Leblanc y Valérie Michaud, "*Towards and Evaluation Framework for the Social Economy: Typologies an effects*", (Montreal: Social Economy Research Chair of Canada y Universidad de Quebec, 2005), https://n9.cl/43kv2, último acceso 21 de noviembre de 2019.

reunir aspectos teóricos y prácticos sobre los procesos de evaluación que para ese momento se estaban identificando e implementando en el sector social[165].

Los aspectos que mencionaba dicho grupo, y que observa como áreas de oportunidad, era encontrar formas y mecanismos de medición que permitieran posicionar el valor y rol de la ESS a nivel nacional, con relación al impacto social que puede generar. Esto, debido a que en su mayoría las iniciativas generadas hasta ese momento se enfocaban en lo cuantitativo y en el cumplimiento desde una perspectiva 'objetiva'. El impacto estaba siendo analizado a través del marco de la evaluación de las políticas públicas y poco se había propuesto con relación a la creación de indicadores asociados con las especificidades de la ESS (Bouchard 2009b, 119).

Para 2014, se crea el Grupo de Trabajo de Investigación de la ESS en Roma. Cinco años después de los resultados del primero grupo no se observan grandes diferencias con los hallazgos del Grupo de Roma[166], puesto que los principales problemas son la falta de sistematización y recopilación de la información, la falta de coordinación entre las distintas oficinas que llevan a cabo los procesos de evaluación, la necesidad de una definición clara de lo que se considera parte del sector, así como la gran variedad de significados que tiene la economía social. Todo ello, incrementa los desafíos que existen en términos cualitativos (Bouchard 2015).

En 2017, se publica el reporte *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*[167] por parte de CIRIEC, en su tercera versión (las anteriores fueron en 2007[168] y en 2012[169]). En esta ocasión se evidencia de forma clara y empírica la presencia de la

---

[165] Los resultados de este proyecto muestran, por un lado, una obra que recoge distintos capítulos enfocados a generar la teoría de la evaluación en la ESS, los principales dilemas de la misma y los riesgos que existen al implementarla, mientras que, por otro, se analizan distintos casos donde la evaluación de la ESS se lleva a cabo a nivel nacional en los países de UK, Francia, Portugal, Brasil, Canadá y Japón. Marie Bouchard, ed., *The worth of the social economy. An international perspective* (Bruselas, PIE Peter Lang: 2009).

[166] El resultado de este proyecto fue un libro son distintos capítulos que hablan sobre las formas cuantitativas en que se mide la economía social. Marie Bouchard y Damien Rousselière, eds., *The Weight of the Social Economy. An international perspective* (Bruselas, PIE Peter Lang, 2015).

[167] CIRIEC y CESE "Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea", https://n9.cl/3hrus, acceso 12 de enero de 2019.

168 CIRIEC y CESE, "La economía social en el Unión Europea", https://n9.cl/r1uqb, acceso 26 de enero de 2019.

169 CIRIEC y CESE, "La economía social en la Unión Europea", https://n9.cl/jxhk, acceso 20 de enero de 2019.

economía social en toda la Unión Europea. Asimismo, se deduce que existe un entendimiento similar de las características esenciales de las entidades de la ESS, aunque existen distintos nombres y diferentes significados o subconjuntos de entidades dependiendo del país. Finalmente, se observa una intersección con los conceptos padres como la economía circular, las economías compartidas o la economía colaborativa[170] (Bouchard 2019).

En este mismo año, La Unión Europea junto con la OCDE llevaron a cabo la reunión *Más allá de las cuentas satélites del tercer sector y la economía social: desafíos y oportunidades.* El objetivo de la misma, era revisar el estado de arte y explorar los desafíos y oportunidades de las cuentas satélite nacionales del tercer sector y de la economía social. Los puntos que se pudieron identificar como comunes fueron la necesidad de probar conceptos y operaciones bajo distintas tradiciones de la economía social y distintos marcos legales y administrativos. Asimismo, el objetivo esperado era combinar o implementar distintas aproximaciones (Bouchard 2019).

Dos años después el centro de investigación EURICSE realizó un informe sobre la empresa social y sus ecosistemas en Europa[171]. Las conclusiones principales de este documento es que existe dificultad de explicar el fenómeno emergente de la empresa social que no está claramente definido. Además, que existe falta de datos confiables y estadísticas sobre las empresas sociales, así como límites de comparación debido a las especificidades por país. Finalmente, se considera que el fenómeno del incremento del emprendimiento social sucede debido a los grandes y rápidos cambios en la política pública que los promueve. En este mismo año, se realiza una reunión por parte de la UNFTSSE, UNRISD, ACI y CIRIEC en la que se preguntan sobre los principales desafíos metodológicos y cómo se pueden orientar (Bouchard 2019).

---

170 Debido al concepto polisémico de la ESS se han tenido distintos problemas para identificar qué se considera ESS y qué no se considera. Los "conceptos padres" se refiere a los conceptos paraguas dentro de los que se integran un conjunto de conceptos que se consideran parte de la ESS. Estos conceptos padres son economía social y ESS. Durante la última década, estos conceptos se han delimitado y diferenciado del resto de una serie de conceptos que no se incluyen dentro de la ESS (Pérez de Mendiguren, Etxezarreta Etzarri y Guridi Aldanondo 2009; Chaves y Monzón 2018). Sin embargo, durante el último lustro, se han logrado encontrar algunos aspectos de encuentro entre los conceptos de la ESS como la economía circular o las economías colaborativas.

171 EURICSE, EMES, Comisión Europea, "Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa. Informe comparativo", https://n9.cl/brfeo, último acceso 21 de marzo de 2020.

Aunado a lo anterior, los esfuerzos que se han realizado en este aspecto son muy importantes y tienen un gran número de iniciativas que se respaldan como antecedentes. Entre ellos destacan la identidad de la economía social en 1992 por Defourny y Monzón[172], el manual de instituciones sin fines de lucro en 2003[173], el manual de economía social de CIRIEC en 2006[174], las aproximaciones propuestas para medir el impacto social de la Comisión Europea en 2014[175], las directrices relativas a las estadísticas sobre las cooperativas[176], el manual de las cuentas satélite de instituciones sin fines de lucro e instituciones relacionadas y trabajo voluntario en 2018[177], o el último caso sobre las estadísticas en las cooperativas de la OIT en 2020[178] (Bouchard 2019).

Asimismo, la autora menciona la forma en que han evolucionado los distintos mapeos sobre la ESS. De este modo, hace referencia al proyecto comparativo del sector no lucrativo de la Fundación John Hopkins en 1991[179] que fue precursor, pasando por los mapeos de economía social por parte de CIRIEC en 2007[180], 2012[181] y 2017[182] que ya se

[172] José Luis Monzón y Jacques Defourny, "Economía social : entre la economía capitalista y la economía pública = El tercer sector: cooperativas, mutualidades y organizaciones no gubernamentales [*Economie sociale: entre économie capitaliste et économie publique = The third sector : cooperative, mutual and nonprofit organizations*], (Bruselas, Boeck-Weasmael, 1992).
[173] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, "Manual para organizaciones no gubernamentales en el sistema de cuentas nacionales [*Handbook of Non-profit Institutions in the System of National Accounts*]", https://n9.cl/osmnv, último acceso 24 de noviembre de 2019.
[174] José Barea Tejeiro y José Luis Monzón Campos, "Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas", (Lieja: CIRIEC, 2006), https://n9.cl/qzs71 , último acceso 21 de noviembre de 2019.
[175] Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, "Métodos propuestos para la medición del impacto social en la legislación de la Comisión Europea y en la práctica relativa a FESE y EaSI. Sugrupo de GECES sobre medición de impacto 2014", https://n9.cl/xj8a5, último acceso 12 de noviembre de 2019.
[176] Departamento de Estadística, Oficina Internacional del Trabajo, "Directrices relativas a las estadísticas sobre las cooperativas", https://n9.cl/dznev, último acceso 21 de noviembre de 2019.
[177] Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Manual de las cuentas satélite de instituciones sin fines de lucro e instituciones relacionadas y trabajo voluntario [*Satellite Account on Non-Profit and Related Institutions and Volunteer Work*], División de Estadística, Naciones Unidas no. 91, https://n9.cl/73gou, último acceso 15 de noviembre de 2019
[178] OIT, "Estadísticas en las cooperativas: conceptos, clasificación, trabajo y contribución y medición de la contribución económica", (Ginebra: OIT, 2020), https://n9.cl/8lpr, acceso 5 de enero de 2021
[179]Centro para los Estudios de la Sociedad Civil, Universidad John Hopkins, "Proyecto comparativo del sector sin fines de lucro [*Comparative Nonprofit Sector Project (CNP*)]", https://n9.cl/j69n, último acceso 21 de noviembre de 2019
[180] CIRIEC, "La economía social en el Unión Europea", 2007, *op. cit.*
[181] CIRIEC, "La economía social en la Unión Europea", 2012, *op. cit.*
[182] CIRIEC, "Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea", 2017, *op. cit.*

mencionaron, los mapeos mundiales de cooperativas en 2012[183] y 2018[184], así como los mapeos de empresa social en Europa por parte de Wilkinson en 2015[185] y Borzaga en 2019[186] (Bouchard 2019).

En el campo de la ESS, la evaluación ha sido un tema pendiente. Una de las necesidades principales que ha tenido la ESS está relacionada con encontrar modos de evaluar el impacto que tiene (Yi, y otros 2018). A pesar de los esfuerzos que han existido, la falta de consenso sobre las metodologías utilizadas, así como los indicadores que se han elegido para medir su impacto, han provocado que no se le brinde la importancia debida al sector de la ESS (Bouchard 2009a, 20).

Existen varios factores de esta falta de consenso. En primer lugar, se encuentra la diversidad de entidades que conforman el sector y complica la evaluación. Es sabido que la gran cantidad de organizaciones que se consideran ESS es diverso y cambia dependiendo del país. De tal modo, cooperativas, mutuas, fundaciones, asociaciones, ejidos, empresas sociales, empresas de inserción, organizaciones sin fines de lucro, organismos del tercer sector, sociedades agropecuarias, entre otras muchas más son las entidades que pueden formar parte del sector de acuerdo con los marcos jurídicos que establece a nivel nacional cada Estado. No es lo mismo generar una evaluación que se adapte a todas las distintas formas de organización y que cumpla con los objetivos de la evaluación, que hacer una evaluación más acotada de un tipo específico de organismo que forma parte del sector.

Por tal motivo, es esa heterogeneidad en la familia de la ESS la que complica el establecer metodologías de evaluación que se adapten a todas las organizaciones. Este hecho se relaciona con el segundo aspecto que complica la evaluación, que es la propiedad

---

[183] Cooperativas de las Américas, "Informe Estadístico 2012 del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito", publicado 11 de agosto de 2013, https://n9.cl/h1aih, último acceso11 de noviembre de 2019

[184] World Cooperative Monitor, EURICSE y Alianza Cooperativa Internacional, "Explorando la economía cooperative. Reporte 2018 [*Exploring the cooperative economy. Report 2018*]" https://n9.cl/g9c6g, acceso último acceso 21 de noviembre de 2019.

[185] Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea, "Un mapa de las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa [*A Map of social enterprises and their ecosystems in Europe*], (Luxemburgo: Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 2015), https://n9.cl/keia8, último acceso 12 de abril de 2021.

[186] "Las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa". *op. cit.*

polisémica del concepto de la ESS (Bouchard 2009a). Esto significa que a pesar de todos los esfuerzos que se han llevado para reconocer el trabajo y contribución de este sector en la sociedad, cada país lo ha asumido desde su propia perspectiva – como se observa en el capítulo uno – y son muchas las definiciones, prácticas y actividades que reconoce cada uno como sector de la ESS como se ha analizado en el capítulo uno. Existe, por tanto, un dilema entre la relevancia de la especificidad de las entidades versus la riqueza de la diversidad del sector (Salathé-Beaulieu, Bouchard y Mendell 2019).

Finalmente, otro de los aspectos que es importante reconocer en este sentido, es la importancia que tiene el contexto en la conformación del sector de la economía social. En general, el nacimiento de las entidades de la ESS se relaciona con crisis socio-económicas y se refleja en la creación o nacimiento de grupos de entidades que forman parte del sector, como respuesta de solución ante las crisis (Lévesque 2006 en Bouchard 2009). Como cada crisis es distinta a otra, las generaciones de entidades de la ESS que han ido surgiendo mantienen distintas identidades (Bouchard 2009a, 22). De ahí que una primera generación haya sido de cooperativas, y en los últimos años haya crecido el número de empresas sociales.

Esta diversidad de generaciones construye un espacio donde deben crearse nuevos acuerdos institucionales entre los distintos actores y buscar la evaluación de ciertas actividades que reflejen el logro del interés general, pero es esta misma complejidad la que impide un consenso sobre lo que debe evaluarse. Por un lado, existe el discurso de la autonomía del sector, por lo que la evaluación debiera ser independiente. Sin embargo, se deja de lado la dependencia de los fondos públicos que, pueden ir condicionados por una evaluación que recoja los resultados que se espera por parte del sector público (Bouchard 2009a, 23-24). De tal modo, la evaluación se complejiza al generarse tensiones entre el poder instrumental de la evaluación, versus los valores democráticos y cívicos que promueve la ESS (Eme 2009).

A pesar de todo ello, lo que debe tomarse en cuenta para llevar a cabo la evaluación debe referirse a la especificidad de la ESS y su contribución, así como responder a la pregunta de bajo qué paradigma de desarrollo se espera contribuir y cómo (Bouchard 2009a, 26).

2. Los marcos de evaluación de la Economía Social y Solidaria desde sus dimensiones, aproximaciones e indicadores

La ESS se analiza desde distintos paradigmas de desarrollo, de la misma forma que desde diferentes dimensiones. Es precisamente la forma en que se observa o el enfoque se elige lo que cuáles serán los elementos que adquieren relevancia en el proceso de la evaluación. Así, puede evaluarse desde los distintos niveles de análisis, por ejemplo, la evaluación se puede observar en cuentas nacionales (a nivel macro), en el sector regional (nivel meso), análisis de programas (nivel micro). Asimismo, la evaluación puede estar orientada al aspecto normativo, es decir de cumplimiento, por lo que en este caso se evaluarán aspectos como la estandarización de normas, cumplimiento de programas o mejora de prácticas.

De la misma forma, la aproximación que puede existir es desde un enfoque cualitativo o cuantitativo. Finalmente, puede ser llevada a cabo por un asesor externo o producida de manera interna por los actores participantes (Bouchard y Dumains 2001; Rondot y Bouchard 2003 en Bouchard 2009). En los siguientes apartados se profundizará en estas tres cuestiones de la evaluación: las dimensiones, las aproximaciones y los indicadores.

Figura 2.1: Los marcos de evaluación de la Economía Social y Solidaria

Fuente: Elaboración propia

a) Dimensiones en la evaluación de la Economía Social y Solidaria

Existen tres distintas dimensiones desde las que puede medirse la economía social. Por un lado, se encuentra la dimensión organizacional: se refiere al desempeño que tienen las entidades de la ESS en términos de calidad, eficiencia, productividad, etc. Un ejemplo de esto puede ser la evaluación realizada a cooperativas agrícolas de Cisjordania, creada por la OIT[187]. Otro de los casos es la dimensión de utilidad social, la cual mide tanto el

[187] La Organización Internacional del Trabajo (ILO por sus siglas en inglés) en conjunto con la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Agricultura realizaron entre los meses de julio y diciembre de 2013 una medición sobre la capacidad organizativa de las cooperativas a través de una herramienta de evaluación cooperativa que incluye cuatro aspectos de la capacidad organizacional de

impacto social como la reducción de exclusión social o desigualdad, los efectos estructurales en el territorio, la movilización de actores en el medio ambiente, las alianzas con otros actores sociales, los efectos de redistribución, etc. (Gadrey 2006 en CEPES 2013).

El Consejo de Ocio de Quebec tiene una serie de guías que ayudan a medir el ocio desde distintas dimensiones[188]. En el último caso, se encuentra la dimensión institucional, la que analiza a las innovaciones sociales frente a la gobernanza de las actividades económicas a nivel sectorial y territorial, las nuevas reglas del juego, etc. (Bouchard 2009b, 25) CRISES realiza una iniciativa de recopilación de estudios de caso de la ESS en Canadá[189] que ejemplifica este caso.

b) Los paradigmas de observación de la Economía Social y Solidaria

Asimismo, la autora explica que existen distintas aproximaciones y paradigmas desde los que se puede percibir la evaluación de la ESS. En primer lugar, se encuentra la perspectiva estratégica y gerencial, la cual está basada en una aproximación racional, donde la evaluación se refiere a la rendición de cuentas interna y externa, el balance social, reportes sociales y de medio ambiente, auditorías sociales, etc. Por otro lado, se encuentra la perspectiva desde la economía neo-institucional, que inspira estudios de evaluación de la ESS en términos de la capacidad de llenar los vacíos en el mercado y la acción pública y medir el desempeño específico de las organizaciones sin fines de lucro.

---

estas entidades, los cuales son: gobierno, motivaciones y ambiciones; programas cooperativos y servicios; recursos cooperativos; y sistemas y procesos de gerencia y cooperativos. El estudio buscaba mostrar estrategias concretas para mejorar la situación retadora que los trabajadores enfrentan en territorio palestino en el caso de las empresas cooperativas agrícolas en Cisjordania (OIT, *Findings of the Assessment of Agricultural Cooperatives in West Bank: Challenges and Opportunitie*s, (Líbano: Organización Internacional del Trabajo 2014).

[188] Québécoi du Loisir, "Guías de accesibilididad en el ocio [*Guides pour l'accessibilité en loisir*]", Conseiol https://n9.cl/026sh, último acceso 12 de enero de 2021.

[189] El Centro de Investigación sobre la Innovación Social (CRISES por sus siglas en francés) generó la iniciativa de construir un almacén – la base de Datos de CRISES sobre Innovación Social – dedicada al análisis de datos basado en casos de estudio. La hipótesis que tiene el proyecto es que un gran número de análisis de distintos estudios de caso permitirá encontrar aspectos de la innovación social que no han sido analizados previamente, así como generar información sobre la relación entre la innovación social y la transformación social. Bouchard y otros, "A relational Database to Understand Social Innovation and its Impact on Social Transformation", en *New Frontiers in Social Innovation Research* (Palgrave Macmillan UK 2015), 69-85.

Esta perspectiva ayuda a identificar aquellas organizaciones que pueden introducir competitividad en proveer servicios sociales, respecto al principio de subsidiaridad. Además, existe la aproximación cognitiva, donde la evaluación de políticas públicas es una construcción social o una acción colectiva. Debido a que las políticas públicas son resultado de distintas interacciones sociales entre un sistema de actores, la evaluación se presenta como una herramienta para optimizar los procesos de interacción y conocimiento que producen las acciones colectivas. Finalmente, la perspectiva sociológica institucional, en la que las demandas de la evaluación van más allá del sector de la economía social. La evaluación adquiere gran importancia sobre las necesidades que están incrementándose en la sociedad civil.

Además, revisa la contribución social de la ESS en distintos aspectos como la democratización del modelo de desarrollo, la renovación la acción pública, la creación de puentes entre lo económico y lo social, el debate de los espacios públicos, etc. Este tipo de evaluación posee el problema de aislar los efectos propios de la intervención de los cambios que ocurrirán independientemente de la acción de la intervención. (Bouchard 2009a).

*c) L**os indicadores asociados a las modalidades de la evaluación***

Otro de los elementos que es importante tomar en cuenta es el tipo de indicadores que se asocian a las distintas posturas de la evaluación. Un tipo de estos indicadores, son los determinísticos, aquellos que dependen de los objetivos de los programas y se asocian a la democracia representativa puesto que están determinados para cumplir ciertos objetivos sociales, pero no se construyen en conjunto. Un ejemplo puede ser el Programa de ayudas de la Fundación Kellog, que actualmente está enfocada en el apoyo a programas que busquen terminar con situaciones de racismo y subsanar entornos en donde se presentes dichas situaciones en la niñez. Está enfocado en el apoyo a lugares como Haití, Estados Unidos o México.

Dado que el objetivo es promover un mundo incluyente en el tema de la diversidad cultural, los indicadores que toman en cuenta dentro del proceso de evaluación se busca que aborden cuestiones raciales e inequidades estructurales en niñas y niños afrodescendientes. Asimismo, en la aplicación se pide que se especifique la demografía

racial o étnica con la que se trabaja, el género de las personas directivas de la institución, y el porcentaje de la demografía étnica que existe en el equipo de trabajo que trabaja en la organización. Todo ello es considerado dentro del apartado equidad racial, mientras que en el apartado de evaluación se pide explicar la forma en que se evalúa el trabajo y si existe un plan de evaluación para el proyecto[190].

Por otro lado, se encuentran los indicadores experimentales: vienen de la co-producción de la demanda y de la oferta de los usuarios y productores, y están asociados con la democracia directa. La evaluación adaptativa se puede considerar un ejemplo de este tipo de indicadores. Quinn Patton, McKegg y Wehipehana (2016) realizan una compilación sobre ejemplos de la Evaluación adaptativa, donde eligen doce estudios de caso para el análisis del tema. Los países son Australia, Canadá, Nueva Zelanda, las Islas del Pacífico y los Estados Unidos.

También incluyen una iniciativa agrícola internacional que trabaja en África y América del Sur; un programa del Fondo de reconciliación de personas a personas con proyectos en Bosnia-Herzegovina, Burundi e Israel-Cisjordania y Gaza; así como la Alianza Global para la Prevención de Conflictos Armados trabajando en todo el mundo. Esta evaluación permite co-producir los indicadores, ya que se adapta a las realidades existentes.

En un último caso, se encuentran los indicadores alternativos: se producen en un contexto de co-producción de política pública por una pluralidad de actores sociales que toman lugar en la democracia deliberativa y eventualmente se transforman en jugadores colectivos que participan en una democracia social. El modelo de evaluación participativa en Canadá puede ser uno de los mejores ejemplos de estos indicadores (Bouchard 2009a). La autora explica distintos modos en que se realiza la evaluación en Canadá, así como las aproximaciones, enfoques y orientación que se lleva a cabo. A pesar de que no puede generalizarse, el modelo en Quebec se distingue por ser uno en el que se generan relaciones entre todos los actores y grupos de interés que, desde su punto de vista, ejercen un derecho a opinión y presentación de sus necesidades, con el objetivo de llegar a acuerdos mutuos.

[190] W.K. Kellog Foundation, "Prioridades de la Fundación Kellog [Priorities]", https://n9.cl/15h7a, último acceso 28 de noviembre de 2019.

Con la evaluación sucede lo mismo, debido a que entre todos se construye y cada uno tiene participación activa en el proceso. Un ejemplo específico ocurre en el caso de la forma en que se generan los indicadores para evaluar los proyectos que solicitan apoyos de la Red de Inversión Social de Quebec[191], así como la iniciativa de acción comunitaria de Quebec[192] que en la década de 1990 reúne a distintos grupos para desarrollar un programa de prácticas innovadoras en el medio ambiente comunitario. El resultado de esto fue la Guía para la evaluación participativa y de negociación[193].

Aunque ya se han mencionado algunos modos en los que se clasifican las mediciones o evaluaciones, es importante reconocer también que a nivel internacional han existido diferentes métodos para producir estadísticas sobre el sector de la ESS. Bouchard (2019) explica que se dividen en cuentas satélite, encuestas nacionales, y observatorios. Estos métodos, tomando como ejemplo el caso de España, serían los siguientes:

- Cuentas satélites: tablas estadísticas creadas para alinearse con el marco de las cuentas nacionales generales e integrar las especificidades de un objeto en particular. Un ejemplo de ello son las cuenta satélite de cooperativas y mutuas de España[194].
- Encuestas nacionales: muestreo de unidades individuales de una población y técnicas asociadas de recopilación de datos de encuestas. Los datos estadísticos de Economía Social[195] son un ejemplo de esta práctica.

---

[191] Red de Inversión Social de Quebec RISQ, "Gobernanza [*Governance*]", https://n9.cl/46djz, último acceso 21 de noviembre de 2020.
[192] TIESS, "Poseer nuevas formas de hacer. Evaluación de la acción de la comunidad autónoma de Quebec [*Évaluation de l'action communautaire autonome au Québec*]", https://n9.cl/gmcbp, último acceso 21 de mayo de 2021.
[193] Franklin Midy, Carole Vanier y Michel Grant, " Guía de evaluación y negociación participativa [*Guide d'évaluation participative et de négociation*]", (Montreal: Centre de formation populaire, 1998).
[194] Uno de los ejemplos más recientes como "El Libro Blanco del Cooperativismo y la Economía Social de la comunidad Valenciana" muestran la importancia del cooperativismo y la economía social, así como la identificación y análisis de los agentes que integran el sector (CIRIEC-España, "Libro Blanco del Cooperativismo y la economía social de la comunidad valenciana", https://n9.cl/asttg, último acceso 12 de noviembre de 2019).
[195] El Gobierno de España, a través del Ministerio de Trabajo y Economía Social genera datos estadísticos sobre distintas entidades de la economía social, de forma anual. En el sitio web se puede encontrar datos sobre sociedades cooperativas constituidas y sociedades laborales registradas; sociedades cooperativas y sociedades laborales inscritas en la seguridad social; y sociedades cooperativas inscritas en la seguridad social por clase. (Gobierno de España, Vicepresidencia Tercera del Gobierno, Ministerio de Trabajo y de Economía Social, "Estadísticas", https://n9.cl/78nm0r, último acceso 12 de mayo de 2021).

- Observatorios: observaciones estadísticas e investigaciones que buscan comprender las especificidades de un fenómeno, a menudo en asociación con partes interesadas estratégicas. Ejemplos como el Observatorio Español de la Economía Social[196] representan este tipo de evaluaciones y mediciones. (Bouchard 2019).

3. Modalidades de evaluación de la Economía Social y Solidaria

Si la actuación pública busca alcanzar sus objetivos, requiere identificar qué es lo que se está haciendo bien y qué aspectos pueden mejorarse dentro de las estrategias de acción que ha tomado. Sin embargo, no sólo se trata de identificar estos aspectos. La acción pública debe promover la rendición de cuentas que establezca ante la sociedad tanto los logros que se han cumplido, como los retos que existen desde el ejercicio de las administraciones y la implementación de las políticas públicas. Es por ello, que integrar procesos de evaluación se vuelve indispensable en la acción pública.

3.1. Las singularidades en la evaluación y sus modalidades

El proceso de evaluación permite encontrar elementos de mejora, difundir los logros y retos que las administraciones tienen, así como identificar las líneas de acción que deben trabajarse para elevar la calidad. En las sociedades actuales, estos son elementos que los gobiernos y administraciones deben considerar en la búsqueda de promover sociedades más democráticas e inclusivas. Para alcanzar un tipo de sociedad así, la gobernanza[197] debe asumir un rol clave como promotor de prácticas democráticas, horizontales y de diálogo entre los actores que conforman la sociedad (Aguilar y Bustelo 2010). Es por ello que gobernanza y evaluación son relacionales. Si existe una gobernanza competitiva, se generarán mecanismos de evaluación que compitan en el terreno, que intenten demostrar su valor bajo la lógica de la competencia.

Si, por otro lado, existe una gobernanza que enfoca el poder en el Estado, se promoverán evaluaciones que buscarán atender a las necesidades de ese Estado. Finalmente, si se

[196] Esta entidad busca identificar y delimitar el concepto de la economía social, reconocer los principales componentes de la misma, así como dónde se encuentra, de qué manera evolucionan y cuál es la relevancia de estos; y finalmente entender cuál es la contribución social que tiene este sector, así como las problemáticas que resuelve.

[197] De acuerdo con UNODC, la buena gobernanza es el proceso en el que las instituciones realizan una gestión pública que promueva el Estado de Derecho y respete los derechos

cuenta con mecanismos de evaluación participativa, en la que se considera a todos los actores que forman parte del proceso, entonces existen sociedades que mantienen un tipo de gobernanza asociativa, que representa el ideal del concepto de gobernanza. Para explicar más a detalle lo anterior, se realizará un análisis sobre cada uno de los elementos de dichas situaciones, así como de las relaciones que se promueven entre los distintos tipos de evaluaciones y las formas de gobernanza presentes.

Figura 2.2: Modalidades de la evaluación

Fuente: Figura realizada por la autora con información de Bouchard (2009)

3.1.1 Responsabilidad Social Empresarial o variantes

En el primer caso, las organizaciones mejor constituidas del sector se han preocupado por la responsabilidad social, medioambiental y ética, siguiendo la línea que ha existido en el mercado tradicional. De esta forma, se ha constituido el desafío de la rendición de cuentas para las organizaciones de la economía social medir dichos aspectos a nivel organizacional. Con esto han surgido varias consultorías que se han enfocado a alguna de estas mediciones, y en términos generales, la medición ha sido conforme a los que las entidades de la ESS han decidido, de manera discrecional, donde El French Societal Balance Sheet[198] es un ejemplo de entidad que ha utilizado esta metodología (Bouchard y Richez-Battesti 2009, 249).

En la actualidad, otra de las alternativas con una gran similitud a la Responsabilidad Social Corporativa, que integra indicadores en las dimensiones económicas, ambientales, laborales y la relación con la comunidad[199]. es la certificación de B Corporation o empresa

[198] Banco de Francia, "Hojas de balance financiero y contable [Accounts and financial balance sheets]", https://n9.cl/6q4v7, último acceso 13 de noviembre de 2019.
[199] Algunos ejemplos de mediciones de la RSC son el Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable de forética (Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable, Forética, "¿Qué es la SGE 21?", https://n9.cl/z5so, último acceso 21 de abril de 2021) y la certificación de RSE que brinda la CEMEFI a

B. Dicha certificación mide el impacto ambiental y social y afirman que las empresas que son parte de este 'movimiento' tienen un compromiso en tres dimensiones: personal, institucional y legal[200]. Actualmente, los países con mayores certificaciones en América Latina son Chile con 165 empresas, Brasil con 134 y Argentina con 111. En el caso de México, existen 62 empresas certificadas, entre ellas: Empredíem[201], Donadora[202], Someone Somewhere[203], Pixza[204].

Uno de los aspectos principales que se pueden identificar en este tipo de tendencia es, por un lado, la gran problemática de quién puede costear estas certificaciones (Bouchard y Richez-Battesti 2009; Salathé-Beaulieu, Bouchard y Mendell 2019), mientras que, por otro se cuestiona el motivo por el que se busca obtener la certificación, así como el impacto que esto genera. Sin duda una de las grandes problemáticas a las que se enfrentan las entidades de la ESS es la falta de recursos y beneficios fiscales para la implementación de sus proyectos y programas. Lo anterior es consecuencia directa de la ausencia de políticas públicas que reconozcan la contribución social de estas entidades (Enjolras 2009, 52).

Además, si a todo ello se suma la dificultad de acceder a ciertas certificaciones para obtener un mayor grado de fiabilidad como organización, cabe preguntarse dónde queda la relevancia de la contribución que realizan. Esta doble necesidad de legitimar su rol relevante en la sociedad (Nicolau y Simaens 2009, 200) a través de mecanismos que están enfocados en el mercado (Eme 2009) es uno de los grandes desafíos a los que se enfrentan bajo los términos del mercado, puesto que en realidad el cuestionamiento principal es si la lógica de mercado debiera orientar el impacto social de las entidades. Lo anterior

empresas socialmente responsables en México (Distintivo Empresa Socialmente Responsable, Cemefi, "Empresa Socialmente Responsable", https://n9.cl/ozp7, último acceso 21 de abril de 2021).

[200] Sistema B, "Sistema B", https://sistemab.org , último acceso 14 de enero de 2021.

[201] Plataforma que busca democratizar el emprendimiento y la innovación social, apoyando a emprendedores para fortalecer sus negocios, y siendo el vínculo entre actores. Empredíem, "Empredíem", https://empredíem.com/, último acceso 21 de febrero de 2021.

[202] Busca resolver el proceso de acceso a fondos para causas personal o iniciativas sociales, brindando un espacio que permita el fondo colectivo como herramienta para conectar a donadores y causas. Donadora, "Donadora", https://donadora.org/, último acceso 13 de mayo de 2021.

[203] Empresa que se dedica a promover productos fabricados por artesanos mexicanos que viven en situación de pobreza y pobreza extrema. Someone somewhere, "Someone Somewhere", https://someonesomewhere.mx/, último acceso 3 de marzo de 2021.

[204] Empresa social que busca promover la reinserción laboral de jóvenes con perfil de abandono social a través de la promoción de empleo en una pizzería en ciudad de México. Pixza, "El poder mexicano en una pizza", https://pixza.mx/, último acceso 15 de mayo de 2021.

establece el cuestionamiento principal sobre qué es lo que guía estas evaluaciones y si entonces existe coherencia en que sea la lógica de mercado lo que oriente la medición del impacto social de estas entidades.

Uno de los grandes problemas en esto es la incompatibilidad de valores entre uno y otro. Existen varios autores que mencionan que se deben tomar en cuenta otros aspectos, siendo este el gran dilema de la evaluación de la ESS (Bouchard 2009; Eme 2009; Enjolras 2009; Perret 2009; Salathé y otros 2019).

3.1.2 Evaluación por terceros

Esta modalidad se lleva a cabo usualmente en el caso de los bienes públicos o casi públicos, donde parte de los fondos vienen ya sea por parte del Estado o de distintos donantes. En estas situaciones, la evaluación se vuelve una herramienta para la gobernanza de políticas públicas. Ha tomado bastante importancia por la privatización o desregulación de algunos servicios que brindaba el Estado, por la reingeniería de los servicios públicos. En este sentido, se ha desarrollado un nuevo tipo de evaluación de terceros a los programas que se implementan en torno a la ESS. Usualmente dicha evaluación es llevada a cabo por los donantes de los recursos para los proyectos, mientras que se ejecuta por parte de las entidades de la ESS.

El enfoque se encuentra en lo que realizan las organizaciones y sus resultados desde la perspectiva del programa. En muchos casos, los resultados sobre el impacto en la comunidad no son considerados, dado que se vuelve un aspecto difícil de medir al ser dichos efectos intangibles o identificables a largo plazo (Bouchard 2009a). Podría pensarse, por tanto, que este tipo de evaluación promueve una visión desde lo que el donante espera, que está enfocado en reconocer el modo en que se están optimizando los recursos que está brindando, basando la medición en resultados más ‘objetivos’ y que fomenten la importancia de los aspectos institucionales que contribuyen de manera positiva.

El gran riesgo que tiene este tipo de evaluación es que en la búsqueda de satisfacción de los donantes de los recursos que se están brindando, los sujetos receptores de dichos apoyos se conviertan en ejecutores de proyectos, más que en agentes de transformación

social. Son varios los ejemplos que se pueden presentar en este caso. Con relación al trabajo de fundaciones que reciben apoyo de la cooperación internacional de ayuda al desarrollo, los donantes exigen ciertos resultados para conocer hacia dónde va el dinero y, por ende, el resultado más importante parece ser lo que se produce con los recursos, más que el impacto que tiene en las comunidades de las personas con las que se trabaja. Serva, Andion, Campos y Onozato (2009) realizan un análisis sobre el modo en que las ONG's de apoyo a la ESS se enfrentan al recibir apoyos por parte de la cooperación internacional.

En este estudio se analizan las principales metodologías de evaluación que las ONG's en Brasil llevan a cabo, los objetivos de la evaluación y si es que existe una relación con las demandas por parte de los donantes, así como el impacto o no de la evaluación en la rendición de cuentas de estas organizaciones. Los resultados muestran que usualmente la evaluación está enfocada en los intereses de los donantes y por ello, el impacto social en las comunidades o personas con las que se trabaja no es parte de dichas evaluaciones. Es precisamente lo anterior, lo que demuestra que dichos indicadores son ineficientes para promover rendición de cuentas de las ONG's.

En muchas ocasiones, inclusive, las comunidades terminan siendo informantes para recopilar información sobre los apoyos recibidos, pero la información sólo va de abajo hacia arriba, y en muy pocas veces a la inversa. La rendición de cuentas entonces, parece un mecanismo más de control que de construcción para mejorar procesos (Serva, Andion, Campos y Onozato 2009; Salathé-Beaulieu y otros 2019).

3.1.3 Evaluación participativa

En este tipo de evaluación se generan canales de comunicación entre todos los grupos de interés que forman parte, con el objetivo de construir y producir ideas en conjunto. Así, la evaluación toma una función cognitiva, desde la que se construye, y tiene utilidad para reforzar la importancia de la organización o del sector de la economía social. Para poder jugar este rol, la evaluación debe institucionalizarse. Sin embargo, esto requiere de una perspectiva distinta en la esfera pública, que no está constituida como un espacio de diálogo entre todos los actores.

De acuerdo con lo analizado, este tipo de evaluación es la más enriquecedora, debido a la capacidad que tienen los distintos actores de plantear sus intereses y de buscar generar acuerdos entre ellos mismos. Brindar espacios de diálogo promueve entornos de participación democrática en la que cada una de las partes tiene voz. El ejemplo más representativo de este aspecto es el trabajo que Canadá ha realizado desde hace bastante tiempo en la búsqueda de integrar todas las perspectivas en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de fomento al sector de la ESS.

Las condiciones de Quebec, por ejemplo, en donde la economía social forma parte de la estructura económica, y en donde el Estado y otros socios apoyan la labor de las entidades del sector, ha promovido que la situación sea favorable para las mismas y con ello la contribución social que generen sea positiva. En este territorio, desde 1980 se ha buscado promover un tipo de participación negociada y participativa, en la que los objetivos se plantean por los actores que están involucrados, y se debate la guía de ruta que se tomarán para alcanzarlos. Se establece entonces que la función que tiene en este caso la evaluación es de tipo cognitivo, es decir, de construir y promover autonomía (Bouchard 2009b). La autora analiza a través de distintos ejemplos aspectos claves que guían los planteamientos que debe seguir tomando en cuenta el aspecto evaluativo en la ESS.

3.2. Relación con la gobernanza

La evaluación de la ESS se constituye en el modo de gobernanza que hay en cada territorio, como ya se ha mencionado. La gobernanza se refiere a los mecanismos institucionales y organizacionales que tienen poder e influyen en el logro de los propósitos de las entidades de la ESS. El concepto de nueva gobernanza se refiere al papel que han tomado otros actores, más allá de la posición central del Estado, creando apertura de demandas y participación por parte de otros actores (Bernier, Bouchard y Lévesque 2002, 251). De acuerdo con (Enjolras 2009), este sistema de centralización y jerarquía se transforma en uno de redes entre distintos actores, en los que la persuasión, la negociación y la evaluación sustituyen al control y el comando.

A partir de los estudios del Grupo de Trabajo sobre Economía Social y Solidaria, se establecen tres modalidades de gobernanza en la evaluación de la ESS, las cuales son: gobernanza pública, gobernanza competitiva y gobernanza asociativa.

a) Gobernanza pública

En el primer caso, la evaluación se observa como un modo de demostrar que las políticas y los resultados de las mismas encajan con los propósitos del gobierno en turno. Uno de los aspectos principales de esta modalidad es que el foco está en los resultados del programa, y que esto propicia una dependencia hacia los recursos que brindan los donantes y con ello, la autonomía de las entidades queda en riesgo al tratar de cumplir con los intereses de los donadores. Esto se conoce como la trampa subsidiaria. Asimismo, dentro de los procedimientos de la evaluación, más que apuntar al reconocimiento de la satisfacción de necesidades de las comunidades destinarias, se establece el interés en perseguir el beneficio económico.

Uno de los aspectos que emergen es la creación de certificaciones para diversos actores, sin embargo, los criterios rígidos y la estandarización de normas son difíciles de aplicar a las empresas pequeñas y jóvenes, o en aquellos campos donde la innovación es el elemento principal (Bouchard y Richez-Battesti 2009, 252). Esto mismo se puede demostrar en el caso de los programas como Argentina Trabaja[205], o la iniciativa que asume Venezuela con la Ley de Economía Popular[206] de certificar a todas las unidades comunales, en donde al seguir el objetivo de incrementar el número de organizaciones afiliadas, existió un momento en ambos programas donde parecía que lo más importante era incrementar el número de organizaciones, y no el análisis del impacto social que dicha certificación produce en las personas que conformaban dichas organizaciones.

Lo anterior se asume porque los resultados que se muestran están enfocados con el número de organizaciones afiliadas (Hopp 2017; Larrabure 2013), así como el poder político que se presenta en este tipo de gobernanza (Lo Vuolo 2010).

[205] Resolución núm. 3182 del Ministerio de Desarrollo Social, 6 de agosto de 2009, http://digesto.desarrollosocial.gob.ar/2017/normaTexto.php?Id=247&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social

[206] Decreto núm. 6.130 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de La Economía Popular, *op. cit.*

b) Gobernanza competitiva

El enfoque de esta evaluación es la satisfacción de los clientes y consumidores. De tal modo, la evaluación ayuda a identificar a las entidades que tienen mejor competitividad el momento de proveer servicios sociales. Los mercados buscan mecanismos comparativos del desempeño de las entidades, orientados a estandarizar las prácticas, más que reconocer el trabajo y función específica de la ESS. Las relaciones causales entre los objetivos perseguidos y los indicadores que se utilizan no son claros, sobre todo cuando se habla de medir el impacto social de la organización (Bouchard y Richez-Battesti 2009, 252-253).

Un ejemplo sería el caso de la relación entre el caso del sector público y el apoyo a las ONG's de Estados Unidos, donde es necesario mostrar el éxito en el desempeño del servicio prestado para tener financiamiento en el siguiente periodo. Esto incita a una competencia sobre los recursos que se ofrecen por parte del Estado entre los participantes de concursos para implementar programas. Lo anterior provoca que el impacto social de los proyectos pierda centralidad, promoviendo en muchas ocasiones una competencia desleal y actitudes deshonestas en las organizaciones alterando los resultados o maquillando los indicadores de impacto (Rock 2009).

c) Gobernanza asociativa

En esta modalidad de gobernanza se espera que la evaluación se construya a partir de los intereses de cada uno de los grupos de interés, dado que esto genera una perspectiva holística que es muy importante para el desarrollo y fomento de la ESS. Las alianzas generadas tienen mecanismos de evaluación antes del desarrollo o implementación de los programas (en el caso de acceder a ciertos apoyos), así como durante el desarrollo de estos proyectos que demuestran que la organización forma parte de la comunidad y que es viable que alcance su misión. La rendición de cuentas se centra en los ciudadanos y se negocia a través de procedimientos de participación directa.

Nuevamente, en este punto puede tomarse en cuenta el caso de Canadá, específicamente en el caso de la Red de Inversión Social de Quebec (Réseau dìnvestissement social du Québec RISQ) que tienen una mesa directiva que se encarga de aprobar o rechazar

proyectos a partir de las recomendaciones por parte de los comités de inversión[207]. Este organismo creó la Guía para el Análisis de las empresas de la economía social[208], que nace del objetivo colectivo de expertos y que es una herramienta de referencia para la evaluación económica y social de las empresas sociales. De acuerdo con Bouchard (2009b, 120), es un esfuerzo colectivo en el que los socios discutieron en conjunto indicadores y criterios adecuados durante un largo periodo para identificar los principales problemas que enfrentan las empresas sociales.

4. Una sistematización de las tipologías existentes de evaluación de la Economía Social y Solidaria

Tras la revisión de las modalidades de evaluación y gobernanza y siguiendo con el propósito de profundizar modos de evaluación que se han utilizado en la ESS, se analizarán tres distintas tipologías que nos permiten observar la evolución en el caso de las distintas aproximaciones que han existido para analizar el tema. En primer lugar, la tipología de evaluación basada en la utilidad, que se enfoca en categorizar la evaluación con relación a las expectativas que se tiene de este sector de la economía. En segundo lugar, la tipología relacional que trata de identificar el vínculo que existe entre el tipo de evaluación que se desarrolla para la ESS de acuerdo al nivel de gobernanza que existe en cada sociedad. Y finalmente, en tercer lugar, se señala la tipología sectorial, que indica las categorías de enfoque que puede tener la evaluación con respecto a la entidad del sector que se analiza, así como las tendencias emergentes que han surgido para evaluar la sostenibilidad.

Figura 2.3: Tipologías de la evaluación de la Economía Social y Solidaria

Fuente: Figura propia elaborada con información de Bouchard y otros (2005), Bouchard y Richez-Battesti (2009) y Salathé y otros (2019)

[207] Red de Inversión Social de Quebec RISQ, "Gobernanza [*Governance*]", *op. cit.*
[208] Red de Inversión Social de Quebec RISQ, "Guía para el análisis de las empresas de la economía social [*Guide for Analysis of Social Economy Enterprises*]", https://n9.cl/a5wh0, acceso 17 de noviembre de 2020.

4.1 Tipología de la evaluación basada en la utilidad

Uno de los primeros intentos que existió para generar una tipología con relación a la evaluación de la ESS, se encuentra en el proyecto *Towards a Framework for the Evaluation of the Performance and Social Impact of the Social Economy*[209]. En este proyecto, se establece que los distintos tipos de evaluación existentes reflejan las distintas perspectivas de los requerimientos o expectativas que se tiene de la ESS, como lo es la conformidad con los valores que las autoridades públicas buscan promover, la medición de la calidad, eficiencia y movilización de organizaciones, o la posibilidad de ampliar y mejorar el reconocimiento de la innovación social que reconoce las necesidades de la sociedad civil (Bouchard, Leblanc y Michaud 2005)

Con el trabajo que realizan, definen siete distintas tipologías bajo las que se puede clasificar la evaluación. La primera es la tipología basada en los principios de la economía social. La segunda tiene que ver con los efectos que se identifican de acuerdo con las dimensiones que toman las organizaciones. La tercera se relaciona con el rol que tiene la organización, que son cinco: servicio, innovación, capacidad de influencia, desarrollo de liderazgo, y construcción de comunidad y democracia. La cuarta identifica los efectos en función de la naturaleza de la organización, ya sea económica, política, social y medioambiental. La sexta, lo hace de acuerdo con el interés que tiene la organización, ya sea desde un interés altruista o mutual.

Finalmente, la última tipología plantea la medición de efectos de acuerdo con las condiciones de emergencia de la organización, ya sea por razones de necesidad o aspiración (Bouchard y otros 2005). La figura 1 muestra la clasificación de estas tipologías (véase la tabla completa con la información de las distintas modalidades de cada tipología revisar Anexos I).

[209] Marie Bouchard, Jerôme Leblanc y Valérie Michaud, "*Towards and Evaluation Framework for the Social Economy: Typologies an effects*" 2005, *op. cit.*

Figura 2.4 Tipologías de evaluación basadas en la utilidad

Fuente: Figura por la autora elaborada con la información del trabajo de Bouchard (2005).

Como un trabajo inicial, estas tipologías proponían distintas perspectivas bajo las que se puede generar una evaluación, y buscaban promover la utilidad de las mismas para los distintos actores que forman parte de la ESS. El objetivo era reconocer la importancia del impacto que tiene la ESS a nivel nacional, local, regional, etc., a través de la identificación de los efectos que provoca la economía social desde las múltiples perspectivas que muestra el estudio. El valor que brinda este esfuerzo es poner en la mesa la importancia y relevancia del sector en términos no solo económicos, sino en otras esferas que también es necesario tomar en cuenta e integra los procesos evaluativos.

Dichas tipologías han evolucionado y se han creado otras más, y esto se demuestra con los estudios siguientes del grupo de trabajo de 2005 a 2008, en los que se reconocen nuevas modalidades de evaluación, así como la relación que existe con los modos de gobernanza y el efecto que ésta promueve en las formas de evaluación que se construyen a partir de dicha relación.

4.2 Tipología de evaluación relacional

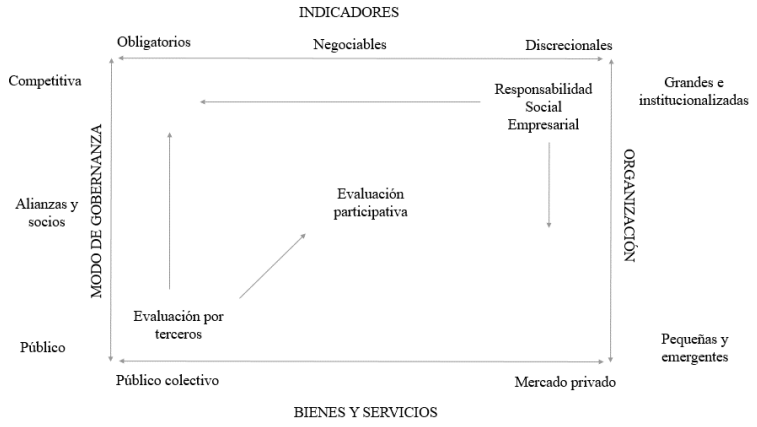
A partir del trabajo del Grupo de Trabajo sobre Economía Social y Solidaria de CIRIEC sobre métodos e indicadores de evaluación de la economía social, Bouchard y Richez-Battesti (2009) establecen una tipología basada en tres modalidades respecto a cómo evaluar la ESS: la responsabilidad ética, medioambiental y social (que se resume en Responsabilidad Social Corporativa), la evaluación por terceros, y la evaluación participativa. Asimismo, se identifican tres tipos de gobernanza que brindan a la evaluación un rol distinto: público, competitivo y asociado. Dichas modalidades se

asocian en su mayoría con la edad y el tamaño de las entidades, el tipo de actividad que realizan, así como la forma en que los indicadores son definidos y utilizados.

De acuerdo con esta tipología, la evaluación por terceros se usa en el caso de los bienes y servicios públicos y colectivos, y toma lugar un modo de gobernanza público, donde los métodos e indicadores que se implementan son sobre un programa y política y generalmente impuestos por la instancia a cargo de la evaluación. Para el caso de la Responsabilidad Social Empresarial se considera una práctica discrecional y voluntaria de empresas grandes de la ESS que producen bienes y servicios privados y se someten a la competencia del mercado, en algunas ocasiones a nivel internacional. La evaluación participativa, desde otra perspectiva, involucra a todos los grupos de interés para la definición de la metodología, y usualmente se observa en el caso de la nueva economía social, donde la misión social colectiva es apoyar las actividades de la economía de mercado, y donde las autoridades públicas están abiertas a co-construir políticas con actores socio-económicos (Bouchard y Richez-Battesti 2009, 254-255).

La siguiente figura reúne los elementos que los autores han trabajado en el caso de las reflexiones que arroja esta tipología, y se muestra que, a mayores alianzas y socios, mayor será la evaluación participativa, pues se crea el diálogo y consenso. De la misma forma, entre más alienación existe a las reglas del mercado, la participación es competitiva, y cuando más se acerca a una evaluación por terceros, la evaluación reside en lo público.

Figura 2.2: Tipología de evaluación de la ESS: RSE, evaluación por terceros y evaluación participativa



Fuente: Adaptada y traducida de Bouchard y Richez-Battesti (2009)

Esta tipología, si bien muestra algunos de los esfuerzos que se han llevado a cabo para la medición de la ESS, sigue dejando de lado aspectos que son importantes para la ESS, como lo son los efectos en la ciudadanía y la sociedad. Por ello, uno de los elementos a mejorar es la medición de las capacidades particulares de la ESS en la evaluación del sector. Asimismo, se espera promover procesos co-participativos, en los que se tome en cuenta a los distintos actores y que tengan indicadores que se adapten y sean plurales. Además, desarrollar indicadores adecuados para evaluar los procesos y productos de la ESS es más importante que nunca, como parte de los estándares internacionales de la rendición de cuentas. Finalmente, documentar cómo las distintas metodologías de evaluación de la ESS se relacionan con otras en distintas configuraciones nacionales es uno de los temas pendientes que existen en este tema (Bouchard y Richez-Battesti 2009, 256-259).

4.3 Tipología de evaluación sectorial

A partir de la creación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la búsqueda de promover un vínculo con la economía social, el TFSSE se ha dedicado a llevar a cabo un análisis preliminar sobre los procesos de evaluación que se han estado utilizando en el sector de la ESS. Salathé-Beaulieu y otros (2019) han generado una clasificación que divide en: iniciativas ligadas al sector de la economía social; iniciativas ligadas a la empresa social y el impacto de inversión; y las respuestas por parte de la ESS para los desafíos de la medición de la sustentabilidad y las nuevas tendencias. A continuación, se desglosa esta clasificación con el propósito de reflejar sus particularidades concretas.

4.3.1 Las iniciativas ligadas al sector de la Economía Social y Solidaria

Dentro de este grupo, Salathé y otros (2019) mencionan que se pueden integrar cuatro grupos diferentes: aquellos basados en rendición de cuentas y auditoría social, los que miden el rendimiento de las cooperativas, los reportes de utilidad social, y los marcos de evaluación a nivel de los hogares.

En el caso de la rendición de cuentas, los reportes y la auditoría social, se identifica que dicha metodología busca entender el impacto de la organización en múltiples grupos de interés. La ampliación del marco de la rendición de cuentas convencional se refleja en

aspectos como el Retorno Social de Inversión (Social Return of Investment SROI)[210], la Declaración de Valor Añadido Ampliada (Expanded value added statement EVAS)[211], la Red de Auditoría Social (Social Audit Network)[212] y la hoja de balance social (Social Balance Sheet)[213]. El aspecto positivo de este método es que toma en cuentas muchas perspectivas, pero se enfoca más en el cumplimiento de objetivos a nivel organizacional que en reconocer cómo alcanzar la satisfacción de las necesidades de las personas o comunidades con las que se trabaja. Se sigue quedando en un tipo de método que se enfoca en objetivos más que en identificar el impacto desde la perspectiva de las personas destinatarias.

Además, existen los indicadores de rendimiento y de cooperativas, que tienen como preocupación principal medir el rendimiento social y el impacto no financiero. Se busca responder si se atienden o no los principios de las cooperativas a través de cuestionarios y encuestas. Algunos ejemplos son: el Monitor Mundial de Cooperativas[214] (ACI y EURICSE), la Unión de Crédito y Ahorro de Vancouver[215], y el Índice Co-op[216]. Este tipo de indicadores o mediciones reflejan el valor que tienen las cooperativas a través del análisis específico de la contribución de la entidad, sin embargo, al quedarse en la especificidad se pasa por alto la perspectiva más diversa sobre la contribución de la ESS, enfrentándose a uno de los principales dilemas de la evaluación de la ESS.

La evaluación de la utilidad social, por otro lado, busca diferenciar aquellas actividades que son un beneficio para la sociedad de aquellas que impactan a individuos o ciertos grupos específicos. En este tipo de medición no existe un grupo específico de indicadores

---

[210] SoPact, "Retorno Social de Inversiones [*Social Return on Investments*]", https://n9.cl/1wtcm, último acceso 3 de enero de 2021.
[211] Hub de Economía Social de Canadá, "Contabilidad social y medioambiental: la declaración de valor añadido ampliada [*Social and environmental accounting: The expanded Value Added Statement*], https://n9.cl/i93zq, actualizado en mayo 2018, acceso 13 de marzo de 2021.
[212] Social Audit Network, "Red de Auditoría Social. Contabilidad social y auditoría para el sector comunitario [*Social Audit Network. Social accounting and audit for the community sector*], https://n9.cl/g6ps3, ultimo acceso 13 de noviembre de 2019.
[213] Banco Nacional de Bélgica, "Hoja de balance social [*Social Balance Sheet*]", https://n9.cl/rm0f6, último acceso 21 de noviembre de 2019.
[214] Alianza Cooperativa Internacional, "Monitor Mundial de Cooperativas 2020 [*World Cooperative Monitor 2020*], https://n9.cl/0jaa1, último acceso 13 de enero de 2021.
[215] Vancity, "Reporte anual Vancity 2020. Fortaleciendo en comunidad [*Vancity 2020 Annual report. Strength in community*]", https://annualreport.vancity.com/, último acceso 12 de enero de 2021.
[216] El índice Co-op, "Sobre el Índice Co-op [*About the Co-op Index*]", https://www.coopindex.coop/, último acceso 24 de noviembre de 2019.

que se involucren en la evaluación de la utilidad social, pero Francia lo ha llevado a cabo mucho tiempo. En el país, existe una certificación que se llama empresa solidaria de utilidad social[217]. Con ello se observa que los actores son quienes definen lo que tiene valor social, por lo que es un proyecto político.

En el último caso, los marcos de evaluación a nivel de los hogares se basan en los Medios de Vida sostenible[218]. Está enfocado en una visión sobre las familias en situaciones vulnerables. Lo que busca es medir las decisiones que se toman a partir de que se accede a cierta seguridad y fortalecer su resiliencia. Han servido como herramienta utilizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, así como en metodologías llevadas por el Banco Mundial, como el Manual sobre Género en Agricultura[219]. Si bien, se adapta al contexto de la situación en vulnerabilidad, buscando entender las necesidades o las situaciones específicas de la situación y toma en cuenta a la comunidad, el riesgo es que podría quedarse como un enfoque de gobernanza por terceros y en establecer un orden de arriba hacia abajo[220].

4.3.2 Herramientas ligadas a la empresa e inversión social

Después de la crisis de 2008, la ESS se definió – sobre todo en Europa – como una alternativa para favorecer a la sociedad en términos económicos y de cohesión social. Como menciona Bouchard (2009a), es precisamente uno de los atributos de la ESS, la capacidad de fortalecerse en situaciones de crisis. De este modo, una nueva generación de entidades de la ESS ha surgido y con ello, nuevas necesidades de evaluación son necesarias de estudiar, construir y trabajar en conjunto con estas entidades.

En este caso, se observan cuatro distintas modalidades. Por un lado, está el Retorno de Inversión social, el cual analiza el impacto social, económico y medioambiental. Algunos

---

[217] Ministére de L'économie des finances et de la France, "Economía social y solidaria: ¿Qué es la acreditación de empresa solidaria de utilidad social?" [*Economie sociale et solidaire : qu'est-ce que l'agrément 'Entreprise solidaire d'utilité sociale'?*], https://n9.cl/ht03, último acceso 12 de abril de 2021

[218] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, "Herramienta para formular, monitorear y evaluar los proyectos de administración de tierras en América Latina", https://n9.cl/13qk5, último acceso 23 de noviembre de 2019.

[219] Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Asociación Internacional de Desarrollo y Banco Mundial, "Agricultura y desarrollo rural. Manual sobre género en agricultura", 2012, https://n9.cl/3m78f, último acceso 27 de noviembre de 2019.

[220] En el Anexo II se puede ver una tabla con la información antes mencionada.

ejemplos de este método son New Economics Foundation[221], Social Value UK government[222], y Social Value International[223]. En este caso, se considera un método muy influyente en términos de medición de valor social. Sin embargo, una de las grandes críticas es que intentan monetizar los beneficios sociales que no se comercializan, lo que va en contra de los principios de la ESS y en total concordancia con los principios y lógica del mercado.

Por otro lado, se encuentran los Informes de impacto y estándares de inversión[224], que son un catálogo de indicadores de desempeño que aceptan los principales inversores de impacto para medir, gestionar y optimizar el impacto. Uno de los aspectos más interesantes es que se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Otra alternativa es la calificación GIIRS / B Lab / B Evaluación de impacto. Es un sistema de calificación basado en una metodología desarrollada por B Lab[225]. Tiene como propósito promover la cultura de la responsabilidad social y medioambiental, crear y promover el estatus legal para las corporaciones que benefician y desarrollar un sistema de calificación. La metodología es bastante similar a la RSC. Pocas veces se centra en el impacto de las actividades de la organización, sino en la manera en que opera. Asimismo, uno de los aspectos que resulta más importante para este tipo de evaluación es el posicionamiento de la empresa y la importancia de la marca certificadora en la sociedad. Por tal motivo, se puede afirmar que la evaluación de impacto basada en la calificación puede estar condicionada por el mercado.

Por último, el proyecto de gestión de impacto[226] (IMP por sus siglas en inglés), que busca construir consenso acerca del tema de impacto y se compone desde cinco dimensiones.

---

[221] Gabinete de Ministros, Oficina del Tercer Sector, "Una guía del Retorno Social de Inversión [*A guide to Social Return on Investment*]", New Economics Foundation, https://n9.cl/h7miz, último acceso 3 de marzo de 2021.
[222] Función Comercial del Gobierno, "Guía para usar el modelo de valor social", https://n9.cl/t7ll, publicado el 3 de diciembre d 2020.
[223] Value International, "Valor Social Internacional [*Social Value International*]", Social https://socialvalueint.org/, último acceso 3 de noviembre de 2019.
[224] Red Global de Inversión de Impacto, "Sistema IRIS+ Estándares [*IRIS+ Standards*]", https://n9.cl/qp9b8, último acceso 21 de marzo de 2021.
[225] Evaluación de Impacto, B Lab, "Mide lo que importa. El impacto social y medioambiental de su entorno", https://n9.cl/lecdi, último acceso 23 de noviembre de 2019.
[226] Impact Management, Project, "Perspectiva general del Impact Management Project (el proyecto de Gestión de Impacto)", https://n9.cl/m9zfd, último acceso 17 de noviembre de 2019.

Uno de los aspectos más interesantes de esta metodología es la manera en la que muestra los distintos efectos que tiene una iniciativa y los momentos de encuentro y desencuentro. Esto puede ser muy interesante para una empresa y saber si vale la pena el daño que está realizando por el bien que puede generar. Si bien existe relación con los ODS, no existe una guía específica sobre los indicadores que interesan en el tema de la ESS, que son la gobernanza y la propiedad[227].

4.3.3 Iniciativas que responden a la sostenibilidad / nuevas tendencias

Dentro de este grupo Salathé y otros (2019) menciona a la Comisión Europea y la Iniciativa de Empresa Social[228], que propone una metodología para evaluar el impacto social que tienen las empresas sociales. El objetivo de la construcción de estos métodos es en un doble sentido: por un lado, se espera que sea de apoyo para el desarrollo de fondos del emprendimiento social europeo y que los inversores puedan dirigir mejor estos recursos y contar con la información necesaria tanto para rendir cuentas sobre los recursos que se están destinando. Por otro lado, se espera que los recursos que se están destinando a este programa están promoviendo un impacto social que pueda medirse.

También hace mención sobre la metodología de Lean Impact, planteando como posible solución considerar metodologías más participativas, donde existe la rendición de cuentas de arriba hacia abajo, es decir, en una dirección en la que normalmente no existe, sobre todo en los tipos de financiamiento de gobiernos o fundaciones a organizaciones de la sociedad civil. El elemento que más destaca es la percepción holística que señala esta metodología al involucrar a todos los actores en la búsqueda de promover cambios con un verdadero impacto. Para potenciar el cambio se deben mejorar las herramientas, entidades, estructuras financieras para que todos los recursos disponibles puedan promover un beneficio social (Chang 2019, 244).

[227] Al respecto, es posible consultar una tabla resumen del tema en el Anexo II.
[228] Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, "Métodos propuestos para la medición del impacto social en la legislación de la Comisión Europea y en la práctica relativa a FESE y EaSI. Sugrupo de GECES sobre medición de impacto 2014", 2014, *op. cit.*

5. Una perspectiva crítica desde una revisión tipológica de la evaluación de la Economía social y Solidaria

Al revisar los distintos ejemplos de tipologías que se han trabajado, se puede concluir que, si bien se ha desarrollado una gran labor de sistematización de las actividades realizadas por las entidades que conforman la ESS, los resultados no han sido los esperados. Por un lado, existe una gran variedad de evaluaciones centradas en medir de forma unitaria, y esto en ocasiones impide observar de forma completa una fotografía sobre el impacto que puede generar el trabajo de dichas entidades. Por otro lado, gran parte de este análisis evaluativo se enfoca bajo lineamientos del mercado o desde la eficacia de las políticas públicas y con ello, no se integran los valores de la ESS como principios fundamentales para evaluaciones que permitan medir el impacto en términos sociales, económicos, políticos y culturales.

Como ya se ha mencionado, la evaluación nunca es neutral, por lo que es importante entender cuál es su objetivo, qué información se espera obtener de esta evaluación. Estas preguntas son claves para construir una tipología distinta a las anteriores que incluya subgrupos e identifique en qué nueva categoría se incluirían los ejemplos que se han mencionado a lo largo de la revisión de este capítulo.

5.1 La importancia de las variables a considerar

Entender las distintas formas en las que se ha evaluado la ESS permite observar que existen ciertas tendencias, que tienen que ver con el nivel de análisis y la aproximación. Además de ello, Bouchard y Richez-Battesti (2009) han identificado uno de los rasgos principales que tiene que ver con el rol que la gobernanza tiene en la generación de políticas públicas de la ESS, así como la finalidad que tiene la evaluación dentro de los procesos de ESS. Es por ello, que integrar estas variables como una forma que construya una tipología alternativa a las existentes se vuelve relevante para identificar cuáles son las modalidades en que se pueden identificar los distintos tipos de evaluaciones. Las variables que se han identificado para realizar esta tipología crítica incluyen: el nivel de análisis de la evaluación, la aproximación, el rol de la gobernanza, así como el objetivo de la evaluación.

En primer lugar, identificar el nivel de análisis de la evaluación es importante porque nos permite determinar el alcance que tiene la evaluación. Se refiere a si la evaluación se realiza en término micro (una organización en específico, un programa de apoyo a la ESS en un país, etc.), meso (el impacto de las cooperativas, el impacto social en una región específica a nivel local) o macro (el análisis de las políticas públicas en un país). Este elemento es importante de analizar dentro de la tipología, ya que nos permitirá entender las tendencias actuales. Hasta el momento, se observa una tendencia correlacional entre las evaluaciones cuantitativas y los niveles macro, y las evaluaciones cualitativas y los niveles micro. Por esto es importante analizar si esta tendencia sigue manteniéndose y poder observar los vacíos que existen en las evaluaciones actualmente.

Esta variable se vincula con la siguiente, que es la aproximación. Como ya se ha comentado, la evaluación se hace desde una perspectiva cuantitativa o cualitativa. En pocos casos se utilizan evaluaciones mixtas, y si existen, tienden a dar prioridad a uno de los aspectos, que en la mayor parte de las ocasiones tiene que ver con el aspecto cuantitativo ya que, desde una lógica de mercado, promueve hallazgos más certeros de la realidad. De ahí la relevancia en identificar los tipos de aproximación que existen para la ESS, dado que gran parte del paradigma desde el que se parte es incongruente con los valores que integran a la economía social.

Es por ello que esta es relevante para identificar la coherencia con los valores de la ESS o, los motivos y situaciones en los que se utilizan aproximaciones cuantitativas que integren los principios y valores del sector de la economía social.

Uno de los aspectos esenciales de la evaluación es el rol de la gobernanza. Este se refiere a la capacidad de incluir a los distintos actores dentro del proceso de evaluación o si, por el contrario, se centra en alguno más que en otros. La especial significación de esta variable radica en que la forma en la que se incluyen a todos los actores que integran los ecosistemas de ESS en todos los niveles, puesto que sólo de este modo es que podrán construir políticas públicas que atiendan al desarrollo económico, social, político y cultural de las comunidades. Poder identificar esto es clave dentro de los procesos de construcción de las políticas públicas, ya que entre mayor diálogo exista, mayor puede ser el impacto de estas decisiones en el mediano y largo plazo.

Por último, la variable de finalidad se refiere al objetivo que persigue la evaluación, si consiste en medir el logro de metas de una organización o programa, si busca medir el impacto social o visibilizar el impacto económico. Ya se ha mencionado que la evaluación depende de los fines e intereses que persigue, por ello es determinante que se entienda cuál es el objetivo existente al medir el rol que la economía social adquiere en la evaluación. Identificar si lo que se espera medir es el impacto de la ESS en términos económicos, si ha existido transformación social y con base en qué elementos, así como si se han cumplidos los objetivos de determinado programa, plan nacional de desarrollo o de una organización, permite entender la coherencia interna del proceso evaluativo.

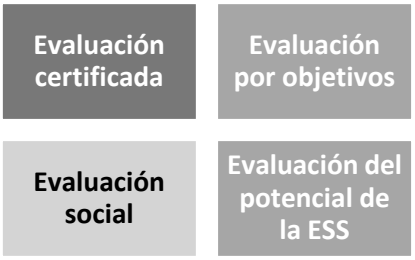
Distinguir la finalidad de la evaluación también resalta el origen de los intereses de la misma, así como la razón misma de por qué se evalúa. Se evalúa para monitorear el cumplimiento de objetivos, se evalúa pata obtener una retroalimentación y con ello generar aprendizaje, se evalúa como medio de control, o se evalúa para construir en conjunto.

5.2. Perfilando propuestas críticas

El análisis desde una lectura de las variables previas permite entender cuál es el perfil que adquiere cada uno de los países ya analizados y así tener tanto una fotografía a nivel internacional de las principales tendencias que tiene actualmente la evaluación de la ESS, como encontrar esos rasgos que deben mejorarse, y sobre los que se está o generando conocimiento[229].Con estas variables, se tendría una tipología en donde la categorización se aplique desde la finalidad que busca cada evaluación. De este modo, se han construido cuatro distintas modalidades de evaluación desde una perspectiva crítica que incluyen una evaluación certificada, una sobre objetivos, una social, y una que mida el potencial de la ESS.

[229] El último Grupo de Trabajo de este tema lanzó su convocatoria en 2019 y se presentaba en 2020. Por el impacto de la situación de la COVID19 el evento se pospuso para 2021 y el tema es la medición de impacto social en la ESS. CIRIEC, "Medición de impacto en la Economía Social y Cooperativa [*Impact Measurement in the Social and Cooperative Economy*], https://n9.cl/2vchi, último acceso 23 de mayo de 2021.

Figura 2.5: Tipología crítica de evaluación de la Economía Social y Solidaria



Fuente: Elaboración propia

5.2.1 Evaluación certificada

Se refiere a aquellas evaluaciones que buscan alcanzar una certificación o acreditación. Persiguen como objetivo que la empresa, organización o entidad – puesto que usualmente la unidad de análisis es micro – cumpla un número específico de requisitos para obtener un reconocimiento que avale que es una empresa o entidad social o que mantiene fines sociales. Constantemente, el contar con esta distinción permite a las organizaciones acceder a ciertos derechos, estímulos fiscales o apoyos que permiten el desarrollo de las mismas.

El tipo de gobernanza que se observa es competitiva, por lo que la importancia de los actores o entidades que buscan adquirir las acreditaciones no es tan importantes como los resultados que muestren para ser acreedores de financiamiento o de obtener mejores oportunidades de financiamiento público o privado. El ejemplo previo que se mencionó sobre el caso de Estados Unidos (Rock 2009) representa esta modalidad. Algunos otros ejemplos de ello son la certificación de RSC[230]o B Lab[231], y en el caso de los países que se han analizado en esta investigación se puede mencionar el caso de Eslovenia, Venezuela, Colombia, Finlandia, Italia, Grecia, Luxemburgo.

El gran riesgo con este tipo de evaluaciones es que estas mediciones empujen al isomorfismo que atienda a los intereses de los gobiernos o corporaciones que apoyan esta promoción de entidades de acuerdo a intereses específicos, y se excluyan organismos que pueden estar incidiendo en la sociedad. Ya Utting (2018) se refería a que uno de los

[230] Ya se mencionó que uno de los ejemplos Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable de Forética. Sistema de Gestión Ética y Socialmente Responsable, Forética, "¿Qué es la SGE 21?" *op. cit.*
[231] Evaluación de Impacto, B Lab, "Mide lo que importa. El impacto social y medioambiental de su entorno", *op. cit,*

riesgos principales de la ESS es la instrumentalización que se lleve a cabo con fines de la ESS en los países. Esta instrumentalización se refleja muchas veces en promover la ESS como un mecanismo de control sobre las entidades de la ESS a través de la certificación por parte del Estado como entidades del sector.

Este hecho, genera que muchas veces el interés principal sea que el discurso de los países admita haber incrementado el número de entidades de la ESS desde la figura jurídica que más convenga al Estado, que replicar los valores y principios de la ESS. Lara y Pérez (2015) han analizado este caso en México, mientras Azellini lo explica en el caso de Venezuela (2010). De la misma forma UNRISD (2018), en su análisis sobre la implementación de políticas de la ESS en Corea, habla del isomorfismo como un riesgo institucional en la búsqueda de promover el sector en dicho territorio.

5.2.2 Evaluación por objetivos

Esta modalidad se orienta al cumplimiento de objetivos de un programa, plan, o estrategia a nivel local, regional o nacional de la ESS en el territorio. Suele ser una evaluación que se realiza desde una posición de gobernanza pública, en donde quien dicta lo que debe cumplirse suele ser un externo que cuenta con financiamiento para el cumplimiento de este programa. En la mayor parte de las ocasiones este rol de patrocinador del proyecto es el Estado mismo donde se implementa el programa o proyecto. Sin embargo, también se da el caso de que dicho rol lo realice un organismo externo que contribuye o financia dicho proyecto, como la ayuda al desarrollo que viene de otros Estados, fundaciones extranjeras u organismos internacionales.

De acuerdo con la revisión de artículos que hablan sobre evaluación, algunos de los ejemplos que se mencionan son el caso de Brasil[232] o Rumania, países en donde existe un alto porcentaje de organizaciones del tercer sector que reciben fondos por parte del Estado o de financiación extranjera para la implementación de proyectos a nivel nacional. Por otro lado, en el caso de los programas podría mencionarse el caso de Argentina, Uruguay, Colombia y México, países donde la ESS está fuertemente ligada al poder del Estado.

[232] Serva, Andion, Campos y Onozato (2009), *op. cit.*

El principal riesgo de esta evaluación es la dependencia de los recursos y la adaptación de los objetivos de la ESS a los intereses del Estado. La comparación más cercana son los proyectos de ayuda al desarrollo que terminan concentrando los esfuerzos en la operacionalización de los proyectos y en la rendición de cuentas para los organismos que financian los proyectos, perdiendo la oportunidad de dirigir las estrategias necesarias para alcanzar un desarrollo del potencial de la ESS en el territorio.

5.2.3 Evaluación social

En una posición distinta se encuentra la evaluación social, cuyo interés se centra en medir el impacto social en medir el impacto social que tiene la ESS. Usualmente, este impacto suele medirse desde aproximaciones cuantitativas, que intentan identificar el aporte de las políticas públicas en la sociedad, o del trabajo de algunas organizaciones o empresas sociales. Es un tipo de evaluación que va de lo micro a lo meso, y se basa en medir los efectos en términos económicos o sociales que visibilizan el trabajo de estas organizaciones en el campo. Por lo general, son acotadas a ciertos programas o al trabajo de algunas organizaciones, y sirven como estudios de contraste y comparativos con otros estudios de caso que consideran temas similares.

La J-Pal[233] es un ejemplo a nivel internacional que se encarga de generar evaluaciones en este sentido, buscando analizar los aspectos necesarios en la implementación y diseño de políticas que busquen mitigar temas como la pobreza o desigualdad. La mayor parte de sus análisis son llevados a cabo en países de América Latina y Asia del este. Dentro de sus estudios se ha analizado el país de México, Chile, Colombia, Brasil, Honduras y Argentina. Algunos de los ejemplos analizados que integran esta modalidad son la utilidad social, el EVAS[234] y la hoja de balance social[235].

Este tipo de evaluación, a pesar de contar con un análisis más enfocado en los resultados de dichos programas o proyectos, se queda en un aspecto superficial de la evaluación puesto que, al centrarse en el resultado objetivo del programa, en lo cuantitativo, pueden

[233] J-Pal, Massachusetts Institute of Technology, "Conócenos", https://n9.cl/h5fcc, último acceso 23 de abril de 2021.
[234] Hub de Economía Social de Canadá, "Contabilidad social y medioambiental: la declaración de valor añadido ampliada [*Social and environmental accounting: The expanded Value Added Statement*], *op. cit.*
[235] Banco Nacional de Bélgica, "Hoja de balance social [*Social Balance Sheet*]", *op. cit.*

desplazarse algunas variables que deben incluirse, teniendo como resultado el análisis parcial de una situación. De acuerdo con García Sánchez y Cardozo Brum (2017) en la búsqueda de obtener objetividad en los proyectos y programas en estudios de caso, el principal problema que puede existir es la falta de entendimiento de la complejidad del problema, lo que lleva a asemejar este tipo de evaluación a un cumplimiento de objetivos, más que analizar la complejidad que existe y los factores que forman parte de que las condiciones de las personas mejoren y existan menos niveles de desigualdad y pobreza en las regiones.

5.2.4 Evaluación del potencial de la Economía Social y Solidaria

Finalmente, se encuentra la evaluación del potencial de la ESS. Podría decirse que este tipo de evaluación se considera la aspiración de los distintos tipos de evaluación surgidos hasta este momento, Este tipo de evaluación, debe centrarse en aspectos que involucran, por un lado, el impacto social, económico, político y cultural de las políticas públicas implementadas en el país, pero que al mismo tiempo tenga la capacidad de entender y considerar las razones o factores exógenos que intervienen para que los resultados de dichas políticas hayan alcanzado o no las metas propuestas.

De la misma forma, este tipo de evaluación parte de una aproximación cualitativa que permite distinguir aspectos que deben considerarse al momento de entender el potencial de la ESS, involucrando a todos los actores que son parte del proceso de evaluación y con ello, promover una gobernanza de tipo asociativa en la que la voz de todos los actores que conforman la sociedad sean tomados en cuenta. Así se contribuye a promover políticas públicas y marcos normativos legítimos, que inciden en la vida de las personas y que realmente impulsan la promoción de la ESS como sistema socioeconómico en las sociedades.

Actualmente, Canadá es el país con los tipos de evaluaciones más cercanos a esta clasificación, puesto que realiza procesos de evaluación participativos que, de acuerdo con la naturaleza de la ESS en el país, facilitan el diálogo entre actores y la co-construcción de políticas que permitan impulsar el potencial de la ESS a nivel regional. Esto ha permitido, que la responsabilidad del desarrollo del sector no pertenezca solo al

Estado, y por ello este actor no es el único responsable de financiar las iniciativas de fomento en la región, como en muchos casos de los países planteados sucede.

Esta creación de un ecosistema propio de la ESS es causa y consecuencia de los procesos de evaluación que existen con respecto a la medición del impacto de la economía social. Entre los agentes que forman parte de este ecosistema, uno de los actores que es imprescindible para la evaluación de este impacto es la investigación. Actualmente, Canadá realiza muchos esfuerzos enfocados en promover una cultura de evaluación enfocada en el aprendizaje, como el que se observa en el proyecto TIESS[236], el cual busca difundir la importancia de la evaluación y permear una cultura donde la misma sea importante para mostrar retroalimentación y construir.

A pesar de todo ello, aún existe un largo recorrido para que los Estados alcancen este nivel o formen parte de esta clasificación a nivel nacional. Entre algunos de los aspectos que deben mejorar para que esta clasificación pueda integrar a más países, se encuentran la aproximación cualitativa que permita identificar los procesos participativos, así como orientar la evaluación hacia una finalidad de medir el potencial de la ESS. En la última década, este último aspecto ha formado parte de la agenda de varios organismos a nivel internacional como uno de los objetivos principales que debe mantener la economía social: la vinculación con formas de medición más enfocadas en medir el potencial del sector a nivel local, regional, nacional e internacional.

Este proceso se ha comenzado a llevar a cabo a partir de una lectura de cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible, la cual puede leerse como una primera aproximación cualitativa basada en Derechos Humanos. De ahí que los vacíos remiten a profundizar en esta tendencia como un nuevo enfoque para la evaluación de la ESS. Para profundizar en este aspecto se considerará el tema sobre la medición de los Derechos Humanos.

[236] Territoires Innovants en Économie Sociale et Solidaire TIESS, "Evaluación y medición del impacto de la economía social. ¿Cómo desarrollar una cultura evaluativa y de aprendizaje? [*Évaluation et mesure d'impact en économie sociale. Comment développer une culture évaluative et apprenante?*]", https://n9.cl/ktsa5, último acceso 12 de mayo de 2021.

6. Metodologías de evaluación emergentes en la evaluación de la Economía Social y Solidaria: indicadores de Derechos Humanos y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Una posible vía de aproximación a la medición de la ESS desde una tipología innovadora podría considerar el cumplimiento o la integración de la perspectiva de los Derechos Humanos. Esta aproximación brinda la posibilidad de integra aspectos de búsqueda de igualdad y justicia social, bajo el precepto de que los fines que persigue la ESS están enfocados en promover alternativas más justas en este mundo. Esta decisión sería congruente entendiendo que las evaluaciones y metodologías que se han considerado previamente se quedan en los aspectos cuantitativos para medir el impacto de la ESS, sin considerar los fines que persigue esta economía. De ahí que resulte interesante considerar esta perspectiva como herramienta de lectura para medir el potencial de la economía social. De este modo, la tipología propia consideraría una perspectiva del tipo no instrumental que se enfoque en alcanzar los fines de la ESS.

Medir el avance de los Derechos Humanos puedes llevarse a cabo desde una metodología de investigación basada en indicadores sobre Derechos Humanos. De acuerdo con Aymerich y García (Aymerich Ojea y García Cívico 2020) este tipo de aproximaciones nos permiten reflexionar sobre la incidencia de las estructuras políticas, sociales, jurídicas o económicas. No solo desde punto de vista teórico, sino desde la observación de la forma en que dichos aspectos teóricos de Derechos Humanos inciden en la situación real de los mismos.

6.1 Indicadores de Derechos Humanos

Existe un gran desafío con respecto a los Derechos Humanos y es la descripción de la situación real de acuerdo con aspectos como la implementación de medidas, el desarrollo, efectividad o avances de dichas acciones, así como su relación con las distintas estructuras políticas, sociales, económicas o jurídicas (García Cívico 2011, 181). En el campo de los Derechos Humanos se han utilizado los métodos cuantitativos como frente al escepticismo con relación a los derechos y la falta de implementación de medidas para su garantía (Langford y Fukuda-Parr 2012, 223). Estos métodos involucran indicadores. En el caso de las ciencias sociales, los indicadores son medidas que resumen información de un conjunto de atributos en la sociedad (García Cívico 2011).

En ocasiones, cuando se habla de indicadores en el campo de los Derechos Humanos están directamente relacionados con los indicadores de desarrollo. Fukuda-Parr (Fukuda-Parr 2001, 240) habla de la diferencia entre dichos conceptos afirmando que los Derechos Humanos tienen dimensiones más completas en el monitoreo de progreso. Explica que se superponen pero son diferentes, puesto que tienen distintas estrategias y métodos. De esta manera, las metas de desarrollo son aspiraciones, mientras que los Derechos Humanos son exigencias que deben garantizarse. En segundo lugar, dichas exigencias deben ser ejecutables, y tercero, dichos derechos no sólo se disfrutan, sino que se aseguran a través de acuerdos sociales. Así, las estrategias de promoción se centran en la atención de disposiciones sociales y la vigilancia del comportamiento de los titulares de deberes en cumplir sus obligaciones y deberes. Las herramientas de medición de los Derechos Humanos se han desarrollado con distintos fines: vigilar el cumplimiento, promover mejores prácticas y políticas y explicaciones de relaciones más amplias que incluyen los Derechos Humanos (Langford y Fukuda-Parr 2012, 225).

Uno de los grandes problemas que existen con relación a los indicadores se refiere a la incapacidad de mostrar el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, así como algunos derechos civiles y políticos (Langford y Fukuda-Parr 2012, 228). Para García (2011, 190), otro error frecuente es la confusión entre los índices y los indicadores, como el caso de la pobreza, que se asume como una violación a los derechos económicos y sociales. En este sentido, si el gobierno está tomando todas las medidas para asegurar dichos derechos a pesar de no lograrlos, no existiría violación a los Derechos Humanos por parte del Estado y por ello es importante diferencias entre indicadores de resultado y de proceso. Lo anterior se relaciona, por ejemplo, como se detalla en el capítulo cuatro, con la forma en la que México se presenta en los informes periódicos de Derechos Humanos en afirma haber agotado las medidas posibles para promover la garantía de éstos en el país y que se evalúa en dicho capítulo.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la preparación de los cuadros de indicadores tiene que tomar en cuenta distintos elementos que permitan integrar las dimensiones de cada uno de los derechos analizados, basados en una lectura exhaustiva de la norma jurídica. A partir de

ello, se realiza un análisis sobre los tratados internacionales, planes de desarrollo, políticas y programas que midan el avance en el cumplimiento de estos derechos. Es importante tomar en cuenta que estos indicadores se adaptarán a cada realidad (ACNUDH 2012, 80-94). Estos elementos metodológicos serán importantes para el análisis que se realizará en el capítulo cuatro.

6.2 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible para medir la contribución de la Economía Social y Solidaria

Durante la última década se ha intentado generar un enfoque diferente de esta evaluación de impacto desde una perspectiva de Derechos Humanos, tomando en consideración los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[237]. Varios estudios han aportado suficiente relevancia a este tema desde el ámbito local (Muñoz y Cura 2019; Pereira Morais y Bacic 2020; Villalba-Eguiluz, Egia-Olaizola y Pérez de Mendiguren 2020; Lee 2020). Algunos autores han desarrollado algunos trabajos relacionados con casos internacionales, como el vínculo entre el Plan 2020 de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y los ODS (Álvarez y Alarcón 2019),mientras que otros han identificado los vínculos entre las organizaciones de la ESS y los ODS a nivel nacional (Morales Chacón 2019).

Sin embargo, a nivel nacional no hay suficiente información sobre este enfoque. De ahí la relevancia del estudio de caso de la evaluación de la implementación de la ESS en el caso de México a nivel nacional de esta investigación que se aborda en el capítulo cuatro. A partir de los estudios analizados, se observan que los vínculos que existen entre la ESS y los ODS usualmente integran el vínculo con el objetivo de la promoción de servicios sociales (objetivo 2), promoción de equidad de género (objetivo 5), promoción de trabajo decente (objetivo 8), sostenibilidad (objetivo 12). Para un análisis más profundo, se han seleccionado tres de estos objetivos – considerando que la ESS es un modo de terminar con la desigualdad y la pobreza, desde la promoción de empleos decentes para las personas.

A continuación, se analizará más a detalle la relación con cada uno de los objetivos desde la identificación de los sub-objetivos que se vinculan a la economía social.

[237] "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015, https://n9.cl/4bpo, último acceso 12 de mayo de 2021).

Figura 2.6: Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a la Economía Social Solidaria

Fuente: Elaboración propia con información de ODS (2021)

6.2.1 Fin a la pobreza

Se refiere a promover oportunidades para las personas en situación más vulnerable a nivel mundial. La ESS ha sido una respuesta ante la situación de marginación y exclusión de ciertos grupos. La pobreza es un fenómeno social generado a partir de esta falta de oportunidades y la economía social busca ser solución ante esta problemática. De este modo el vínculo que existe es que busca mitigar el problema de la pobreza y en muchas ocasiones ha sido originada desde estos espacios de vulnerabilidad, como respuesta emancipadora ante dichas carencias sociales. La economía solidaria y su proceso histórico en América Latina es uno de los ejemplos principales de la manera en la que en espacios donde ha existido necesidad, procesos de economía social y solidaria surgen como respuesta que busca dar fin a las crisis sociales.

Luis Razeto profundiza en este tema cuando habla de que una forma en que se llega hacia la economía solidaria es desde la situación de marginación y Pobreza (Razeto 2017). Actualmente, el número de personas que viven en situación de pobreza asciende a 8,6% y se espera que para 2030 se alcance un 6% (ONU, 2020). De acuerdo con este objetivo, existen tres sub-objetivos que se relacionan con la ESS. En primer lugar, reducir la pobreza en todas sus dimensiones[238]. Este objetivo señala que es necesario buscar las formas en las que se pueda brindar oportunidades para al menos la mitad de la población que actualmente se enfrenta a situaciones de vulnerabilidad. El enfoque a esta población sin duda ha sido uno de los principales objetivos que la ESS ha promovido a lo largo de su desarrollo en distintas regiones del mundo.

[238] De acuerdo con la resolución de la Agenda 2030, el objetivo 1.2 establece que: "De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, *op. cit.*

De igual manera otro de los objetivos que se plantea es la protección social para todas las personas, que permita una cobertura para las personas en situación de vulnerabilidad[239]. La ESS busca promover oportunidades para todas las personas y muchos de los esfuerzos que realiza se relacionan con la capacidad de protección social que permita una mejor calidad de vida para las personas. Existen regiones donde este proceso sin duda ha sido mucho más fácil que en otros, como el caso de Europa. Sin embargo, Costa Rica (Utting 2018; Morales Chacón 2019) o Corea del Sur (Yi, y otros 2018), son algunos otros ejemplos que hablan sobre estas medidas de protección social han buscado garantizarse a través de la ESS y con ello, a la sociedad.

Finalmente, el siguiente objetivo señala el derecho a recursos económicos y servicios básicos como los servicios financieros y el acceso a la microfinanciación[240], lo que genera los elementos necesarios para que se encuentre en las condiciones adecuadas de bienestar social. De acuerdo con Coraggio, la ESS va más allá de políticas sociales que se pueden basar en tres ejes: reconocimiento de un derecho a la iniciativa, el refuerzo de estructuras para el desarrollo y apoyo a nuevos servicios (Coraggio 2016, 54).

6.2.2. Promoción de trabajo decente

El objetivo de promover crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y trabajo decente para todos se vincula con la ESS desde diferentes aspectos. En primer lugar, que se habla de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, no de uno que se base solo en el capital. De acuerdo con los principios de la ESS[241] se espera que se generen oportunidades y crecimiento para las sociedades sí, siempre y cuando resida la importancia en el ser humano. Cuando se habla de un crecimiento económico sostenido e inclusivo, se hace alusión a esta importancia en el ser

[239] De acuerdo con el objetivo 1.3 se espera "implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos los niveles mínimos, y de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*

[240] El sub-objetivo 1.4 se refiere a la necesidad de promover "derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*

[241] Si bien existe una Carta de principios de la economía social se identifica a los principios de las cooperativas como los de la ESS: asociación voluntaria y abierta, control democrático, participación económica, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, sentimiento de comunidad (Villalba & Pérez de Mendiguren 2018).

humano y no en el capital. De esta manera, se hace énfasis en otro tipo de crecimiento, que vaya más allá del aspecto económico.

Asimismo, la promoción de pleno empleo y trabajo decente para todos implica que se deben presentar las condiciones óptimas para buscar la dignidad de las personas en el espacio laboral. Que ir al trabajo permita desarrollar capacidades en ellos, que se promuevan empleos o trabajos en los que se centre la importancia más que en la productividad, en el bienestar del ser humano que llevará a lo primero.

En este objetivo existen tres sub-objetivos que se vinculan con la ESS. El primero señala la promoción de políticas que promuevan el trabajo decente, el emprendimiento, la innovación y la formalización y crecimiento de empresas[242]. Esta promoción de políticas para el empleo decente, el emprendimiento y la innovación generan oportunidades para empresas que están buscando resolver problemáticas sociales, como el caso de las empresas que forman parte de la economía social. Actualmente, muchas de las iniciativas relacionadas con la política de la economía social se vinculan con el eje de la innovación social, como el caso de Andalucía, donde la innovación social representa un elemento clave en la economía social como forma de resolver las problemáticas actuales, de acuerdo con los resultados de las entrevistas realizadas como parte del trabajo de campo de esta investigación[243].

Europa presenta también esta forma de desarrollo, con el Fondo Europeo que vincula las iniciativas de proyectos de innovación social con el eje de la economía social[244]. Los efectos que tiene el emprendimiento y la creación colectiva de las pequeñas y medianas empresas generan transformaciones sociales a nivel local que se relacionan de manera directa con el impacto de la ESS como el caso de las cooperativas o las empresas del

[242] El sub-objetivo 8.3 señala la promoción de "políticas orientadas al desarrollo que apoyen actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas, y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*
[243] En la entrevista 13 se comenta sobre la importancia de la innovación social en el caso de la economía social como forma de resolver las problemáticas actuales. Revisar Anexos V y VI, guión de entrevista 13.
[244] Revisar el portal del Fondo Europeo donde se observa el apartado del Fondo Europeo para la Innovación Social. Comisión Europea, "Fondo Social Europeo", https://n9.cl/nmpku, último acceso 12 de abril de 2021.

sector que generar ecosistemas de emprendimiento, colaboración y solidaridad, como el caso de Quebec (Mendell y Neamtan 2010) el País Vasco (Bakaikoa Azurmendi, Etxezarreta Etxarri y Morandeira Arca 2013); o Corea del Sur (Yi, y otros 2018). La ventaja que tiene la ESS frente a otro tipo de generación de empleo es que las estructuras jurídicas que conforman al sector respetan el patrimonio colectivo (Coraggio 2016, 54).

Otro de los objetivos se refiere a la creación de empleos para todos los grupos incluyendo los sectores vulnerables[245]. Hablar de pleno empleo y trabajo decente es uno de los principales medios que tiene la ESS para promover el potencial del sector a nivel internacional. Son varios los ejemplos que se relacionan con esto con relación a las oportunidades que promueven las empresas de inserción laboral, como en el caso de Finlandia[246] (Pättiniemi 2004), España (Melián Navarro y Campos Climent 2919) o Rumanía (Stănescu 2013) en donde se trabaja para la inclusión y generación de cohesión social, así como distintos ejemplos en los que la promoción de empresas sociales ayuda a la inclusión de grupos vulnerables como mujeres, jóvenes o migrantes y busca combatir la exclusión social (Defourny, Laville y Spear 2018). El tema del mismo pago para el trabajo de igual valor es uno de los fines que persigue la economía social brindando el valor a las actividades no remuneradas.

Por último, existe un objetivo que se refiere a la reducción de los jóvenes sin empleo, educación o capacitación[247], el cual hace énfasis a una de las necesidades principales de la actualidad. A pesar de ser la generación mejor preparada, el mayor reto al que se enfrentan los jóvenes es la falta de empleos (OIT 2017), y que cuando existan, sean con las condiciones adecuadas que les permitan disfrutar y gozar de los derechos que deberían existir en condiciones laborales actuales. La ESS es sin duda una forma en la que se pueden generar este tipo de empleos y trabajo decente para dicha generación, que en

[245] El sub-objetivo 8.5 indica "lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit*.
[246] En el 2003 se adopta la Ley de Empresas sociales en Finlandia [*Act on Social Enterprises of Finland 1351/2003*] que establece las condiciones de apoyo para las personas con discapacidad que no tienen empleo como búsqueda de apoyo a la inserción laboral de este sector vulnerable.
[247] El objetivo 8.b indica "De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*

conjunto con innovación y creatividad fomentarán las empresas que busquen resolver problemáticas actuales a través del autoempleo y dinámicas de trabajo que fomenten la colaboración dentro de las mismas empresas y entre empresas que busquen la transformación social (Boffo, Federighi y Torlone 2015).

6.2.3 Reducción de las desigualdades

El objetivo diez contiene tres sub-objetivos relacionados con la ESS. El primero de ellos señala la inclusión social, económica y política de todas las personas[248]. Este se refiere a la necesidad de terminar con las diferencias que existen y la persistencia de la exclusión hacia ciertos grupos, desde una perspectiva de desigualdad horizontal (MacNaughton 2017). Una de las formas en que se ha instrumentalizado la ESS es en la búsqueda de terminar la exclusión social hacia ciertos grupos vulnerables, como las personas migrantes (Aretxabala y Oiarzabal 2013; Vega Vega 2019) o el cuidado de adultos mayores (Osorio Bayter, Salinas Ramos y Cajigas Romero 2018). De esta forma, este sub-objetivo persigue los mismos fines que espera alcanzar la ESS.

Siguiendo este hilo conductor existe otro objetivo que se refiere a la promoción de igualdad de oportunidades desde el marco legislativo[249]. Se relaciona de igual forma en la medida que busca promover oportunidades para aquellos grupos que socialmente han sido excluidos y que dichas dinámicas han persistido a lo largo de los años. La ESS ha sido clave en la búsqueda de promover oportunidades para estos grupos generando espacios en los que dichos grupos tengan la posibilidad de fortalecer e incrementar sus capacidades y con ello alcanzar su autonomía (Matei y Dorobantu 2015). Finalmente, uno de los objetivos se refiere a la adopción de medidas fiscales y de protección social que permitan la igualdad[250].

---

[248] El sub-objetivo 10.2 establece "potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica y otra condición" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*

[249] El sub-objetivo 10.3, que busca "garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*

[250] El sub-objetivo 10.4 que se refiere a "adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad" (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1), *op. cit.*

En este sentido, la creación de políticas que permitan el desarrollo de ciertas empresas de la ESS, específicamente fiscales que brinden de las oportunidades necesarias para incluirse en el mercado actual, como el caso de las Cooperativas de Interés Colectivo en Francia (Lindsay y Hems 2004), así como políticas que generen mejores oportunidades en los trabajos a través de un ajuste de salarios más distributivo y aquellas que fomenten la protección social para la mayor parte de la población son esenciales dentro de los valores y principios de la ESS que están enfocados en la primacía del ser humano sobre cualquier otro aspecto. Estas políticas de las que se habla en este objetivo tienen que ver directamente con la promoción de medidas de inclusión que centren su atención en la persona como elemento fundamental y sin distinción.

A nivel internacional, la manera en la que se han implementado estos ODS ha variado de acuerdo con lo que cada país advierte como prioritario, dado que cada uno de ellos estableció sus propias agendas para alcanzar el desarrollo (Khan, y otros 2018). En América Latina 30 países tienen un instrumento que guía las políticas de desarrollo, 26 países han diseñado un mecanismo para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, y 22 han presentado un Informa Nacional voluntario en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible hasta 2019[251].

En el caso de México, se han tomado distintas decisiones para adaptar dicha agenda. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024[252] cuenta con tres ejes centrales: política y gobierno, política social y economía. La Convergencia que se muestra entre el Plan y la Agenda 2030 es de 1 objetivo clasificado con el objetivo de superación de la pobreza; cuatro objetivos clasificados dentro del objetivo de pleno empleo y trabajo decente; y cuatro objetivos clasificados con el objetivo de la reducción de la desigualdad. Este proceso de adaptación de la Agenda ha generado el trabajo de distintas esferas a nivel nacional.

[251] CEPAL – Naciones Unidas, "Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe", https://n9.cl/zdcm, último acceso 23 de marzo de 2020.
[252] CEPAL-Naciones, "Plan Nacional de Desarrollo de México 2019-2024", https://n9.cl/6ovyy, último acceso 23 de marzo de 2020.

CAPÍTULO III
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MÉXICO COMO UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN

Tras haber profundizado en la importancia de aprobar marcos normativos y la implementación de políticas públicas para el desarrollo de la ESS, los aspectos que se asumen como tarea pendiente, son los procesos y mecanismos de evaluación que existen para medir la eficacia de dichas políticas, y con ello, promover un impacto en términos sociales, políticos, económicos y culturales de la ESS. A pesar de que existen distintas modalidades de la evaluación que miden el impacto en la ESS, poco trabajo se ha realizado para articular una perspectiva capaz de medir el impacto de las políticas públicas que promueven la ESS. En la última década, han existido distintos esfuerzos para identificar los vínculos entre la ESS y la aproximación de los Derechos Humanos, desde una lectura de cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En México, este proceso de vinculación de ODS y ESS se ha generado a partir de la creación de un Laboratorio de la Agenda 2030[253] que busca impulsar iniciativas basadas en emprendimientos sociales para la promoción de los ODS en el país. Sin embargo, para llegar a este momento, la ESS tuvo un proceso de evolución en el país que le ha permitido advertir a los ODS como guías para el desarrollo del sector a nivel nacional. El cuestionamiento principal de este capítulo se relaciona con las formas en las que se ha desarrollado la creación de marcos jurídicos-políticos en el país, atendiendo a la teoría revisada en el capítulo uno. Esto permitirá entender los procesos de institucionalización de la ESS en el caso mexicano.

[253] SDNS, “Soluciones para el Desarrollo sostenible”, https://n9.cl/adr8q, última fecha de acceso 12 de marzo de 2021.

A través de este capítulo, se analizará el caso de México y la forma en que la economía social se ha fomentado. Para ello, se realizará un análisis sobre los marcos normativos que se han aprobado para el apoyo a la misma, desde una lectura basada en la tipología propuesta en el capítulo uno, que incluye los ámbitos de injerencia, la naturaleza y finalidad de los mismos, así como los medios de promoción, fomento y evaluación que se especifican en la legislación. De la misma forma, se realizará una revisión de las políticas públicas de fomento de la ESS en el país, analizando los objetivos de las políticas públicas de la ESS en su proceso de institucionalización, con especial atención al Programa de Fomento a la Economía Social (PFES). Con ello, se espera identificar las oportunidades que existen en este programa y que reflejan los desafíos que la ESS tiene en el país.

1. Un breve recorrido sobre la evolución de la Economía Social y Solidaria en México

La economía social en México existe desde tiempos remotos. Son varios los ejemplos que demuestran las formas en que, en tiempos previos a la colonización, se realizaban prácticas solidarias y de apoyo comunitario. De acuerdo con Campos (2013, 226-227), dichas prácticas están fuertemente arraigadas en una tradición indígena y de lucha que se origina en las personas con menos oportunidades. Esto marca una propia forma de ver el mundo, una cosmovisión que entiende las relaciones humanas desde una perspectiva única. Prácticas como el tequio[254], las asambleas comunitarias o la Guelaguetza[255], muestran la manera en que dicha cosmovisión existe entre los grupos con menores oportunidades, en su mayor parte en el mundo rural de México.

A partir de la Revolución Mexicana se establece un mecanismo de reconocimiento de la tierra y las formas de organización ancestrales. Navarrete explica que se trata de una serie

[254] El tequio es una actividad realizada por un grupo de personas con el objetivo de promover soluciones a problemas en común. Se lleva a cabo principalmente en comunidades donde todas las personas tienen una función para el logro de una tarea. En las comunidades indígenas es una actividad de ayuda mutua muy común para solidarizarse con las familias vecinas o las personas de la comunidad. Sin embargo, el tequio tiene un reconocimiento jurídico dentro de la Constitución del estado de Oaxaca, donde en su artículo doce reconoce la preservación de esta práctica como expresión de solidaridad e incluso, pueden ser considerados por la ley como un modo de contribución municipal (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922).

[255] Guelaguetza es una palabra de origen zapoteco que significa ayuda mutua, reciprocidad, en especie o en trabajo en el momento que las personas cercanas necesitan ese apoyo (Montes 2005).

de expresiones políticas, sociales, jurídicas y culturales con una identidad propia, reconocido como el ejido[256]. Ocejo Moreno (2013), por otro lado, señala que es una forma de control para el México rural.

Esta nueva forma de organización afectó en el número de cooperativas existentes, pues disminuyó considerablemente, sobre todo, a partir del establecimiento del nuevo partido que gobernó durante 70 años. Con la llegada del Partido Revolucionario Institucional, se edificó un sistema político que Carbonell (2002) define con los siguientes rasgos: un carácter autoritario, la promoción del corporativismo[257], el atributo institucional, la promoción de un sistema 'incluyente', el papel de la Constitución como elemento clave y a uso discrecional; la relevancia del discurso político que exaltaba la importancia del partido; y finalmente, el papel de la corrupción en el país. Este sistema político mantuvo un control social en la población durante varias décadas y fue reconocido a nivel internacional como la dictadura perfecta[258].

En concreto, este período se puede dividir en tres fases del régimen. La primera, se considera el milagro mexicano (1940-1968), momento en el cual se logró promover un crecimiento económico en el país que posicionó a México como una economía mundial en la esfera internacional. La segunda fase se conoce la etapa de la crisis política (1968-1982), caracterizada por un crecimiento de la clase media en el país y el aumento de las demandas sociales reprimidas por al partido. Finalmente, la etapa de la tecnocracia (1982-2000) donde México se integra a las medidas internacionales adoptadas para la apertura de los mercados y la era de las políticas económicas neoliberales.

---

[256] El ejido es una forma de organización social que nace luego de la Revolución Mexicana con el objetivo de reconocer el derecho a la tierra y las formas de organización comunitarias ancestrales. Desde la perspectiva de Navarrete (2015) representa además de la tenencia de la tierra, una serie de expresiones políticas sociales, jurídicas y culturales y mantienen una identidad propia.

[257] El autor explica que la persona que se ha enfocado en entender y analizar en profundidad este término es tal, quien identifica al corporativismo – en su versión de corporativismo de Estado - como un mecanismo de control por parte los gobiernos autoritarios que crea una estructura jerárquica donde diferentes grupos – previamente identificados y clasificados – mantienen una monopolización dentro de sus grupos a cambio del control tanto en los líderes como las demandas y lealtades de dichos grupos. En el caso de México existía poder sobre trabajadores, campesinos, profesores, empresarios, comerciantes, etc., es decir, prácticamente toda la sociedad se insertaba en uno de estos grupos para su control. Cuando una persona no formaba parte de alguno de estos grupos y exponía sus inconformidades, se le disuadía a pertenecer. En caso de que no se aceptaran estas condiciones o beneficios, se procedía a actuar bajo mecanismos de violencia contra estas personas, considerando esto el último recurso (Carbonell 2002).

[258] La primera persona que ocupó este término para referirse a México fue el escritor Mario Vargas Llosa, en la década de 1990. Luego de ello el término se ha utilizado para describir el proceso de control que mantuvo bajo una relativa paz el caso del Estado mexicano frente a sus contrapartes latinoamericanas.

La relación de la ESS con el sistema político mexicano durante ese período puede considerarse altamente instrumental. Para ese momento, la representación de la economía social residía en las cooperativas. De acuerdo con Rojas Herrera (2013, 115), durante la década de los cuarenta – la fase del milagro mexicano – el movimiento cooperativo fue apoyado por parte del Estado a partir de los propios intereses del partido, es decir, buscando que las cooperativas formaran parte del sistema corporativista que ya se mencionó. El apoyo pierde relevancia conforme llega la crisis de la segunda etapa, momento en que se castiga la disidencia. Las cooperativas dejan de ser apoyadas debido a su rol transformador. Finalmente, para la tercera fase, el Estado desplaza al sector cooperativo con las medidas orientadas al mercado, al asociar a las cooperativas al mundo rural.

A partir de estas disposiciones, y quizás como respuesta a las mismas, el movimiento asume un rol contestatario. La identidad del sector se fortalece mostrándose con rechazo ante las políticas generadas a partir del cambio en el modelo socioeconómico del país. Así, las entidades de la economía social buscaron robustecerse como respuesta a la crisis de falta de apoyo. De este modo, se orienta a promover el trabajo asociado, además de prácticas de autogestión como forma de democracia directa y de base. Lo anterior generó que en 1983 se reformara el artículo 25 de la Constitución[259]. Dicho artículo reconoce la existencia del sector social y la responsabilidad por parte del Estado de promover y fomentar el apoyo a las empresas de éste.

Lamentablemente, los esfuerzos realizados para dicha reforma no tuvieron efectos durante la década siguiente, debido a una serie de políticas públicas que prestaron poca

[259] Con relación al sector social de la economía, el artículo 25 establece que "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación" (párrafo cuatro). De la misma forma, establece que el sector social podrá participar "para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo" (párrafo seis), que "Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente" (párrafo siete) y que "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios" (párrafo ocho) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, 1917).

atención al movimiento cooperativo en este período. Al mismo tiempo, los marcos jurídicos comenzaron a afectar a las entidades de la economía social, como el caso de la Ley para sociedades de cooperativas de crédito y ahorro[260], la cual brinda un lugar a estas entidades en una posición similar a la banca normal en el país, restándole importancia a los principios bajo los cuales se guía y obligándoles a actuar bajo una lógica de mercado que va en contra de los principios que ellas mismas buscan brindar (Ocejo Moreno 2013). Esto generó una desigualdad en las oportunidades de estas entidades frente al sistema. Así, a pesar de los esfuerzos que existieron para reconocer al sector en el aspecto constitucional, algunas legislaciones impidieron el desarrollo de ciertas entidades.

Sin embargo, el movimiento cooperativo – a pesar de ser uno de los pilares de la ESS a nivel nacional – no representa a todas las entidades que conforman la ESS. De ahí que exista la necesidad de trabajar una Ley que reconozca la existencia de distintas figuras jurídicas que conforman la ESS a nivel nacional. Esta visibilidad ocurre en 2012, cuando se aprueba la Ley de Economía Social y Solidaria[261]. El proceso para la aprobación de dicha ley se presenta lleno de obstáculos y limitaciones, donde muchas de las demandas por parte de los organismos de la sociedad civil que integraron este ejercicio no fueron tomadas en cuenta con la ratificación final (Pöhls Fuentevilla 2013; Rojas Herrera 2016; Conde Bonfil 2016).

2. Marcos normativos sobre la Economía Social y Solidaria: ámbitos, objetivos y mecanismos en el caso mexicano

Como se ha revisado en el capítulo uno, la aprobación de marcos normativos es uno de los elementos principales para el reconocimiento del sector de la ESS a nivel nacional. En la mayoría de los casos analizados en perspectiva internacional, la demanda se origina en aquellos actores que se consideran parte de la ESS. En el caso de México, de acuerdo con la tipología propuesta en el capítulo uno, se clasifica como un país que considera de manera global a la ESS, debido al reconocimiento de distintos actores en la ley (lo que se profundizará más adelante).

[260] Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, 30 de abril de 2009, Diario Oficial de la Federación, 13 de agosto de 2009
[261] Ley de la Economía Social y Solidaria referente al sector social de la economía, *op. cit.*

Sin embargo, es cierto que la mayor parte del trabajo previo de reconocimiento del sector se ha originado desde el movimiento cooperativo, como se ha mencionado previamente. Los esfuerzos, sin embargo, vienen de diferentes entidades que comenzaron a experimentar distintos obstáculos por parte del Estado mexicano que intentaba debilitar las entidades financieras de la ESS[262] con la promulgación de leyes de reconfiguración para las sociedades cooperativas, por ejemplo (Conde Bonfil 2016).

El primer paso para el desarrollo del sector de la ESS en México ocurre con el reconocimiento a nivel constitucional del sector de la economía social. En 1983, se establece que de la misma forma que el sector público y el sector privado, el sector social de la economía es parte de la economía de este país y que, por lo tanto, el Estado debe garantizar de los recursos necesarios para el apoyo de dicho sector, específicamente, mecanismos para el apoyo de la organización y expansión de las entidades del mismo. De este modo, México considera a la economía social como parte de la economía en el país, en conjunto con el sector público y el sector privado.

Cuando el Estado reconoce la importancia del sector a nivel nacional y establece que se deben promover los mecanismos necesarios para el desarrollo de esta economía, se obtiene el reconocimiento principal para comenzar el proceso de institucionalización en el país. Como ya se ha mencionado, dicho reconocimiento constitucional se encuentra en países como Ecuador en su Constitución, que define a la economía social como un modo de vida. No debe olvidarse que, de acuerdo con el rol que se establezca en estos marcos constitucionales es que se decidirán los cursos de acción para la evolución del sector en el país.

Rojas (2016) realiza un análisis sobre el discurso que se construyó alrededor de la reforma de este artículo, así como de los esfuerzos que impulsaron dicho objetivo. La iniciativa se originó en los partidos socialistas del Estado en aquel momento, específicamente del Partido Popular Socialista (1967-1970) y del Partido Socialista Unificado de México (1979-1982). Sin embargo, es el ejecutivo quien tomó ideas al respecto de estas demandas

[262] La autora menciona que distintas leyes buscaban promover este debilitamiento, como la reforma del artículo 27, así como la promulgación de la Ley de Sociedades de Ahorro y Préstamo; la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley de Ahorro y Crédito Popular (Conde 2016).

y llevó a cabo una propuesta de reforma en la que – desde un discurso característico del partido que atiende a la necesidad de establecer el rumbo del desarrollo y soluciones ante la inminente desigualdad producto de la crisis social, económica y política – integra estas actividades económicas formales dentro de la consideración de la economía mixta que tiene el país.

En este artículo 25[263] no se define al sector, aunque se hace mención de algunos actores que forman parte del mismo y a los que se les debe brindar apoyo para su organización y expansión. Resulta interesante la elección de las palabras, pues de acuerdo con Conde (2016), esa misma organización se llevó a cabo por parte de los mismos trabajadores del país que, en la búsqueda de superar la crisis de fines de la segunda fase del sistema político mexicano y principios de la primera, impidió el apoyo a estos grupos. A esto se le suma, el hecho de que se dejan fueran distintos actores que no están formalizados, aunque si organizados (Rojas Herrera 2016).

De manera que, el Estado permite y visibiliza este sector, pero de acuerdo a las condiciones que él establece. Se considera al sector social de acuerdo a los intereses que el Estado mantiene a nivel gubernamental. Coraggio (2014) habla de la falta de proyección que existe con relación a la ESS desde la perspectiva de los Estados, debido al uso instrumentalista que se le brinda. En el caso de México puede apreciarse una situación similar, donde la economía social ha sido instrumentalizada por parte del Estado como una forma de adherir el sector a los fines del régimen y con esto impedir la configuración de movimientos en resistencia.

No debe olvidarse, que el momento en que la reforma se realiza, es el mismo momento en el que se establece un paquete de reformas necesarias, como la liberación del mercado y las privatizaciones de las empresas públicas[264], para la adaptación del país a la apertura del mercado y privatización, por lo que podría pensarse que esta concesión por parte del

[263] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, 1917, *op. cit.*
[264] Se le llamaron reformas de primera generación a aquellas que buscaban promover un saneamiento fiscal y la estabilización macroeconómica del país. Para ello, se implementaron políticas como la reforma tributaria, privatizaciones de la empresa públicas, liberación del comercio exterior, desregulación y liberación financiera interna y externa (Fernando Clavijo, "Reformas económicas en México 1982-1999", México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

Estado a las entidades de la economía social se realiza con el fin de legitimar dichas decisiones (Rojas Herrera 2016).

Desde las características que define Carbonell (2002), el Estado mexicano siguió una pauta de importancia en la constitucionalidad al reformar el artículo 25 y enaltecer y reconocer al sector social de la economía, desde un discurso de desarrollo por el Estado mexicano. Con esto se impedía que dichos grupos que estaban organizándose lo hicieran de forma autónoma. A continuación, siguiendo el esquema perfilado en el capítulo uno, se analizará a detalle el caso mexicano con respecto a la implementación de los marcos normativos de la ESS.

2.1 Los ámbitos de injerencia competencial y sectorial

A grandes rasgos, existen dos modos en que pueden observarse o clasificarse las leyes emergentes de apoyo a la ESS. En el primer caso, se habla sobre la competencia en el territorio, es decir, el aspecto competencial. En el segundo caso, se refiere al sector que apoya, concerniente al enfoque – grupo o entidad particular – o al énfasis en la ESS en su conjunto. El objetivo de este apartado es identificar el caso mexicano con relación a tales ámbitos de injerencia de sus marcos normativos.

a) Ámbito competencial

De acuerdo con la categoría de Poirier (2016), el reconocimiento que el Estado mexicano brinda a la ESS es el de mayor importancia al ser un reconocimiento constitucional. Ahora bien, dicho reconocimiento debe acompañarse de la creación de marcos legislativos que promuevan el apoyo a la ESS. En México, existe una Ley de cooperativas[265] que se considera el antecedente del apoyo al sector social, pero existen otras leyes que también podrían entenderse como un apoyo a la economía social, como la Ley General de Desarrollo Social[266], la Ley de Ahorro y Crédito Popular[267], La Ley que regula a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo[268], la Ley Agraria[269] , La Ley de

[265] Ley General de Sociedades Cooperativas, 13 de julio de 1994, Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1994
[266] Ley General de Desarrollo Social, 19 de enero de 2004, Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004
[267] Ley de Ahorro y Crédito Popular, 30 de abril de 2001, Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001
[268] Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, *op. cit*.
[269] Ley Agraria, 23 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Sociedades de Solidaridad Social[270], entre otras. Todas estas leyes tienen un carácter competencial a nivel nacional.

Como ya se ha comentado, pasaron casi treinta años para la aprobación de la Ley de Economía Social y Solidaria en el país, por lo que transcurren tres décadas para que el reconocimiento del sector sea una realidad. A lo anterior se suma que la aprobación llega casi veinte años después del primer proyecto de ley, y luego de seis iniciativas distintas antes de su promulgación (Conde Bonfil 2016, 323).

El primer momento en el que se hace mención a la necesidad de la reglamentación del artículo 25 es en el Coloquio *Internacional Desarrollo equitativo y fortalecimiento del Sector Social* en 1988, organizado por organismos internacionales y nacionales referente a la evaluación del avance en materia de economía social en el país. En ese entonces, el Ejecutivo Federal establece en la clausura del evento la necesidad de reglamentar la Ley, sin embargo, no es hasta 1998, es decir, diez años después, que se diseña una propuesta de iniciativa de Ley que se aprueba por la Cámara de Diputados, pero no hubo elaboración de dictamen. En 2011 se elabora una nueva propuesta, pero el Ejecutivo Federal veta la ley aludiendo a la falta de constitucionalidad de la misma. Lo anterior, da motivo a la revisión del proyecto para su aprobación en 2012, sin embargo, ésta se modifica antes de su entrada en vigor (Rojas Herrera 2016).

La ley que se aprueba y entra en vigor en 2013 representa un interés por parte del Estado, del mismo modo que la reforma llevada a cabo en 1983. Así, se crea un marco regulatorio que explica las reglas del juego para el sector desde los intereses políticos en ese momento. Estos intereses desplazan la serie de demandas establecidas en la versión de la Ley en 2012, y se eliminan de la versión final que es la que se implementa un año después[271]. De tal forma, se puede afirmar que no se considera en el proceso a las organizaciones que forman parte del sector y que se atiende a los intereses propios de las administraciones públicas de los que Coraggio (2014) hace mención.

[270] Ley de Sociedades de Solidaridad Social, 26 de mayo de 1976, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 1976.
[271] Las principales diferencias son la falta de voto del Consejo Consultivo, que pasa a tener un rol más pasivo.

La LESS establece que su competencia es nacional, con la finalidad de desarrollar la economía social en el país. Dicho desarrollo, se llevará a cabo a través del establecimiento de políticas públicas de promoción y fomento del sector que se originarán desde los cuerpos nacionales que se desplegarán para este cometido.

b) Ámbito sectorial

Con la aprobación de la LESS, México reconoce de forma integral un grupo de formas jurídicas dentro del concepto de la economía social, de la misma forma que aquellos países que han creado leyes de economía social como España, Francia y Rumania, como ya se ha analizado en el capítulo uno. Así, en el artículo 25[272] queda constancia de las primeras organizaciones que se reconocieron como parte de la ESS a nivel nacional.

Como ya se ha comentado, la ESS se integra por distintos actores y la inclusión de los mismos varía dependiendo del rol que este sector tiene en el país. A nivel internacional, existe un debate sobre los actores que forman parte, debido a que en lugares como Corea del Sur las organizaciones del tercer sector son una entidad importante (Yi, y otros 2018), mientras que en países como Italia las necesidades propiciaron la generación de nuevas cooperativas que buscaban promover la inserción laboral, así como brindar servicios (Defourny y Nyssens 2012, 13). Si bien no para todos los países los actores de la ESS son los mismos, existen ciertos acuerdos a nivel internacional que en los últimos años autores como Bouchard (2019) o Chaves y Monzón (2018) han resaltado.

En el caso de México, los actores que identifica como parte de este sector son: los ejidos, las comunidades, las organizaciones de trabajadores, las sociedades cooperativas, las empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a trabajadores; y en general, a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (art.4)[273]. Cuando se menciona a los bienes y servicios socialmente necesarios, en general se habla de negocios enfocados en actividades primarias, relacionadas con la agricultura y el apoyo o impulso al campo.

[272] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, 1917, *op. cit.*
[273] Ley de la Economía Social y Solidaria referente al sector social de la economía, *op. cit.*

Este tipo de actores son los que han desarrollado desde el sector cooperativo y en las formas reconocidas por parte del Estado al sector social de la economía en el país desde las iniciativas de base. Son dichas entidades las que han constituido el sector agrario en el país, que durante varios años ha sido el eje del movimiento de la ESS a nivel nacional. No es casualidad el hecho de que el primer programa de apoyo a la economía social – implementado en 2015 - sea una réplica del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES)[274], que buscaba impulsar a la población emprendedora de bajos ingresos a través de la creación de proyectos productivos[275] (Secretaría de Economía 2011). Los distintos tipos de organización en la base comunitaria de la sociedad y desde el colectivo han intentado encontrar un espacio en el reconocimiento del sector al integrarse dentro de las figuras legalmente reconocidas por parte del Estado, sin embargo, aún existen distintas necesidades relativas al reconocimiento de nuevas formas de organización que inciden en términos sociales, pero no han sido identificadas como parte del sector.

De acuerdo con el Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social en 2013, los Organismos del Sector de la Economía (de aquí en adelante OSSE) que se consideran parte de la ESS son: ejidos, comunidades, uniones de ejidos, uniones de comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC)[276], sociedades de producción rural

[274] Secretaría de Economía, "Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad", https://n9.cl/v71b6, último acceso 13 de mayo de 2021.

[275] Licea (2009) hace un análisis de la institución desde su nacimiento y lo que ha buscado durante estos años. Entre los elementos que destacan de su investigación, se relacionan con el cambio de objetivos de la institución a través de los años. En este aspecto, existen elementos que persisten en INAES, como la focalización de zonas de apoyo de alto grado de marginación, aun cuando el programa se crea para atender a personas que no se encuentren en pobreza extrema. (Silvestre Licea Dorantes, *Análisis de la ejecución del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. El FONAES en Tlaxcala*, Morelos, Quadrivaruim editores, 2009).

[276] El artículo 110 de la Ley agraria establece que "Las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo podrán constituirse por dos o más de las siguientes personas: ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural, o uniones de sociedades de producción rural. Su objeto será la integración de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, aprovechamientos, sistemas de comercialización y cualesquiera otras actividades económicas; tendrán personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional, y cuando se integren con Sociedades de Producción Rural o con uniones de éstas, se inscribirán además en los Registros Públicos de Crédito Rural o de Comercio" (Ley Agraria, 23 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992, última reforma 25 de junio de 2018).

(SPR)[277], uniones de sociedades de producción rural[278], sociedades mercantiles[279], cajas de ahorro de trabajadores[280], sociedades cooperativas de producción y consumo[281], sociedades cooperativas de ahorro y préstamos[282] (de aquí en adelante SOCAPS), organismos cooperativos (Uniones, Federaciones y Confederaciones de Sociedades

[277] De acuerdo con el artículo 111 de La Ley agraria "Los productores rurales podrán constituir sociedades de producción rural. Dichas sociedades tendrán personalidad jurídica, debiendo constituirse con un mínimo de dos socios. La razón social se formará libremente y al emplearse irá seguida de las palabras "Sociedad de Producción Rural" o de su abreviatura "SPR" así como del régimen de responsabilidad que hubiere adoptado, ya sea ilimitada, limitada o suplementada. Las de responsabilidad ilimitada son aquellas en que cada uno de sus socios responde por sí, de todas las obligaciones sociales de manera solidaria; las de responsabilidad limitada son aquellas en que los socios responden de las obligaciones hasta por el monto de sus aportaciones al capital social, y las de responsabilidad suplementada son aquellas en las que sus socios, además del pago de su aportación al capital social, responden de todas las obligaciones sociales subsidiariamente, hasta por una cantidad determinada en el pacto social y que será su suplemento, el cual en ningún caso será menor de dos tantos de su mencionada aportación" (Ley Agraria, 23 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992, última reforma 25 de junio de 2018).

[278] De acuerdo con el artículo 113 de la Ley agraria "Dos o más sociedades de producción rural podrán constituir uniones con personalidad jurídica propia a partir de su inscripción en el Registro Público de Crédito Rural o en el Público de Comercio. Las uniones se constituirán siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 108 de esta ley. Así mismo, los estatutos y su organización y funcionamiento se regirán, en lo conducente, por lo dispuesto en el artículo 109 de esta ley" (Ley Agraria, 23 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992, última reforma 25 de junio de 2018).

[279] De acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles existen seis distintos tipos de sociedades mercantiles: la sociedad en nombre colectivo, la sociedad en comandita simple, la sociedad de responsabilidad limitada, la sociedad anónima, la sociedad en comandita por acciones y la sociedad cooperativa (Ley general de Sociedad Mercantiles, 28 de mayo de 2009, diario Oficial de la Federación, 2 de junio de 2009)

[280] "Es un fondo integrado por aportaciones que realizan los trabajadores a quienes se les descuenta periódicamente una cantidad de su salario. En algunos casos mediante negociación contractual la empresa otorga cantidades, como préstamo o aportación única para incrementar el fondo y posteriormente distribuirlo entre sus trabajadores participantes. El fondo y la caja de ahorro tienen como objetivo primordial construir fondos para otorgar préstamos a los trabajadores o integrantes en términos preferenciales y a tasas de interés accesibles, por debajo de las que rigen en el mercado al tiempo que generan rendimientos, que se reparten junto con el monto ahorrado por el trabajador" CONAMPROS, "Fondo y Caja de Ahorro. Tratamiento legal y fiscal 2014", https://n9.cl/4o6ck, último acceso 21 de marzo de 2021.

[281] De acuerdo con el artículo dos de la Ley General de Sociedades Cooperativas "La 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" y el artículo 21 establece que forman parte del sistema cooperativo las sociedades cooperativas de producción y consumo (Ley General de Sociedades Cooperativas, 29 de julio de 1994, Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1994, última reforma publicada DOF 19 de enero de 2018).

[282] El artículo 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas explica que forman parte del sistema cooperativa las sociedades cooperativas de ahorro y crédito desde 2001. Asimismo, el artículo 33 explica "Las Sociedades Cooperativas que tengan por objeto realizar actividades de ahorro y préstamo se regirán por esta Ley, así como por lo dispuesto por la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Se entenderá como ahorro, la captación de recursos a través de depósitos de ahorro de dinero de sus Socios; y como préstamo, la colocación y entrega de los recursos captados entre sus mismos Socios" (Ley General de Sociedades Cooperativas, 29 de julio de 1994, Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1994, última reforma publicada DOF 19 de enero de 2018).

Cooperativas), Sociedades de Solidaridad Social[283], Sociedades Mutualistas[284], Uniones de crédito[285], Sociedades Financieras Comunitarias[286], Sociedades Financieras de Objetos Múltiple no reguladas[287], Fondos de aseguramiento agropecuario y rural[288]. Esto considera a dieciocho distintas figuras dentro de la SSE (Universidad Iberoamericana; Secretaría de Economía 2013). Si se compara a nivel nacional este reconocimiento de figuras, se puede observar que países como Colombia identifican diez tipos distintos de organizaciones entre las que se incluyen cooperativas, empresas comunitarias, fondos de empleados, y empresas asociativas de trabajo (art. 4)[289].En el diagnóstico, la población estimada de cada una de estas entidades se observa así:

---

[283] El artículo 1 de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social establece que "La sociedad de solidaridad social se constituye con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles" (Ley de Sociedades de Solidaridad Social, 26 de mayo de 1976, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 1976, última reforma publicada DOF 24 de abril de 2018)

[284] El artículo 78 de La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, "las sociedades mutualistas de esta Ley están autorizadas para practicar operaciones de seguros" (Ley general de instituciones y Sociedad Mutualistas de Seguros, 31 de agosto de 1935, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1935)

[285] De acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores "Las Uniones de Crédito (UC) son intermediarios financieros no bancarios, que tienen como propósito principal facilitar a determinados sectores de la economía su acceso al crédito y a la inversión, actuando como un instrumento para disminuir los costos del financiamiento en beneficio de sus socios, que les permiten recibir préstamos y créditos en condiciones más favorables del mercado". Gobierno de México, "Sector Uniones de Crédito. Descripción del Sector de Uniones de Crédito", 14 de enero de 2016, https://n9.cl/yc0we, último acceso 25 de febrero de 2021.

[286] Tienen como propósito "Las Sociedades Financieras Comunitarias y los Organismos de Integración Financiera Rural tienen como propósito promover la educación financiera rural, la cual tendrá por objeto propiciar el ahorro y el apoyo crediticio para el desarrollo de las actividades productivas del sector rural, para lo cual podrán recibir donativos y apoyos de los gobiernos federal, estatales y municipales". Gobierno de México, 31 de mayo de 2016, https://n9.cl/vtrf9, último acceso 25 de febrero de 2021.

[287] La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece que "Las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes) son sociedades anónimas que cuentan con un registro vigente ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), y cuyo objeto social principal es la realización habitual y profesional de una o más de las actividades de otorgamiento de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero" y las no reguladas "Son aquellas que no se ubican en los supuestos señalados para identificar a las Sofomes "reguladas", y deben agregar a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo "Sofom", seguido de las palabras "entidad no regulada" o su abreviatura "E.N.R.". Además, están sujetas de la inspección y vigilancia de la CNBV, pero exclusivamente para verificar el cumplimiento de las disposiciones preventivas de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (Art. 95-Bis de la LGOAAC)". Gobierno de México, 30 de junio de 2015, https://n9.cl/k9vz9, último acceso 23 de febrero de 2021.

[288] De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural son "Los Fondos de Aseguramiento son las sociedades constituidas en los términos de esta Ley y tendrán por objeto ofrecer protección mutualista y solidaria a sus socios a través de operaciones activas de seguros y coaseguros" (Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, 27 de abril de 2005, Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 2005).

[289] Ley 484 de Colombia, *op. cit.*

Tabla 3.1: Organismos del Sector Social (OSSE) de acuerdo con subsectores

Subsector agrario	Ejidos, comunidades, uniones de ejidos, uniones de comunidades, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de producción rurales, asociaciones rurales de interés colectivo, Sociedades de Solidaridad Social, Sociedades Financieras Comunitarias, Sociedades Financiera de Objetivo Múltiples no Reguladas y Grupos sociales que comprueben su pertenencia.
Subsector cooperativo	Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios, Sociedades cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios, Sociedades Cooperativas de ahorro y préstamos y organismos de integración cooperativa
Subsector de empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales	Sociedades Mutualistas, Sociedades Mercantiles, Sociedades de Solidaridad Social.

Fuente: Elaboración propia con información de Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social. (Universidad Iberoamericana 2013).

De este modo, la tabla permite identificar que el mayor número de entidades dentro del sector social de la economía en el país pertenecen al sector agrario, como los ejidos, las comunidades agrarias, las uniones de ejidos o asociaciones rurales de interés colectivo (Rojas Herrera 2013)[290]. Ya ha se había mencionado, que ante la falta de apoyo los trabajadores comienzan a organizarse con el objetivo de hacer frente a sus situaciones de precariedad, exclusión y marginación. Si se hace un análisis regional de las zonas en donde mayor fortaleza existe de la ESS es en el México rural, o en el México marginado.

Es en el campo y el México rural donde el fenómeno de pobreza persiste, y es dicho problema social lo que en 1990 genera que el Estado promueva un programa financiamiento para las personas en riesgo de exclusión. De este modo, se otorga el acceso a créditos para personas que no eran candidatas a otro tipo de apoyos con el fin de incentivar la creación de proyectos productivos (Licea Dorantes 2009, 33). En 1992 se

[290] De acuerdo con Rojas, para 2013 se estimaba la presencia de 50,000 empresas asociativas solidarias en el país, lo que representa más de ocho millones de socios que conforman el 18% de la Población Económicamente Activa en el país (en ese momento la PEA asciende a 43.4 millones de personas). Asimismo, el subsector agrario se conforma de 30,000 empresas y entidades que incluyen a más de tres millones de personas. En el caso de las cooperativas la cifra establece la presencia de 15,000 organismos de base con una población de cinco millones de personas afiliadas. Las Sociedades de Solidaridad Social ascienden a 5,000 entidades asociando a casi 200,000 personas. Finalmente, en el caso de las empresas de propiedad de trabajadores, se indica la existencia de 333 empresas activas en 1990 (Rojas 2013, 151). Para 2019, se estima que existen alrededor de 61 mil OSSE que se encuentran entre ejidos y comunidades constituidas como cooperativas y otro tipo de asociaciones (INAES 2019a).

estaban creando condiciones para el sector excluido de la población. En 2013 dichas condiciones se consideran una forma de promover la equidad entre las poblaciones rurales y urbanas. Sin embargo, luego de veinte años y falta de resultados, existen elementos en el estudio de dichas medidas promovidas por el Estado que deben profundizarse.

La necesidad de evaluación de impacto del programa por falta de información, la falta de identificación de la población objetivo o el escaso apoyo a la banca social son algunos de los principales desafíos, inclusive después de transformarse en el programa de fomento a la economía social (CONEVAL 2013). Lamentablemente, la respuesta ante dichas recomendaciones es nula y no se brinda un seguimiento, lo que obstaculiza el proceso de mejora de dichos programas (Conde Bonfil 2017).

Uno de los principales debates a nivel internacional es la inclusión y la exclusión de distintas organizaciones en este sentido. Entre más estricta es una Ley, puede generar la exclusión de distintos actores que estén promoviendo aspectos positivos en la sociedad y que no puedan acceder a apoyos debido a que no se consideran parte del sector, como en los casos de Grecia[291], Eslovenia[292], Argentina[293] o Brasil[294]. Además, esto contribuye a que la interlocución de los actores sea más débil. Sin embargo, tampoco puede dejar de mencionarse el peligro de conformar organizaciones de cierto tipo específico, causando isomorfismo (Lara Gómez y Pérez Sosa 2015; Utting 2018; Jenkins, y otros 2021).

En el caso de México, los ejemplos más representativos son el caso de las organizaciones de la sociedad civil y el de las empresas sociales. En ambos casos, se trata de entidades que buscan generar un beneficio colectivo, uno sin posibilidad de autofinanciación – las organizaciones de la sociedad civil – y el otro con la imposibilidad de estímulos que le permitan seguir generando impacto positivo en términos sociales. Tras el trabajo de

[291] La creación de la figura específica que excluye a las demás empresas.
[292] En el caso de la Ley de Eslovenia existen distintas restricciones para que las empresas puedan certificarse como una empresa social, y esto ha sido uno de los principales obstáculos para que las entidades realicen este proceso de registro como empresa social (Mariana Merkač Skok y Majda Gartner. *Social Entrepreneurship in Slovenia*, IdeanNovaShip project. Geacollege., 2015).
[293] Castelao (2016) explica la discriminación que existe para algunos organismos de la economía social, como el caso de las cooperativas que siguen siendo discriminadas por la actividad económica que realizan, así como las asociaciones civiles que no tienen la libertad de desarrollar actividades de autofinanciamiento, como en el caso de México.
[294] Pereira y Bacic (2009) explica como el concepto de la economía solidaria excluye a organizaciones como las cooperativas y los organismos del tercer sector.

campo y las entrevistas con algunos actores de estas organizaciones[295] se menciona que uno de los principales problemas que existen para el desarrollo de este sector es la inexistencia de un marco regulador para la empresa social y la construcción de ecosistemas de emprendimiento social que permitan el desarrollo de empresas de este tipo, así como la adaptación del marco de las OSC para generar sus propios ingresos[296].

La forma en la que las organizaciones de la sociedad civil están afrontando este problema, es la creación de una figura distinta a la OSC para la generación de ingresos. Sin embargo, una de las principales conclusiones de esta investigación es, que uno de los aspectos que podría considerarse es integrar a la empresa social como una de las entidades de la ESS a nivel nacional, además del reconocimiento regulatorio específico de la empresa social. De este modo, la empresa social actuaría a partir de los principios y valores que mantiene la economía social en el país, podría acceder a los beneficios de las OSSE y seguiría impulsándose el desarrollo de la sociedad. Si esta vía se considerara, la nueva generación de empresas sociales en México podría estar incidiendo con mayor impacto en el país.

Actualmente, muchos de los programas que existen sobre economía social integran tanto los principios y valores de la ESS, como los elementos administrativos y empresariales que deben trabajarse para que las empresas sociales tengan la capacidad de sobrevivir en el mercado actual. El ejemplo principal se ofrece por parte de la Universidad Iberoamericana, con los distintos cursos y formaciones que ofrece, así como los apoyos didácticos que ha diseñado, como el podcast Voces de la economía Social[297], donde una gran cantidad de los episodios se catalogan dentro de la dimensión empresarial (Universidad Iberoamericana de Puebla 2020).

---

[295] Revisar anexos V y VI, guiones de entrevista 01, 03, 05, 07, 14.

[296] En algunos casos del estudio realizado, se muestra que han existido programas a nivel local que buscan desarrollar capacidades de emprendimiento e innovación social en organizaciones de la sociedad civil para la autofinanciación. A pesar de ser un programa que busque el desarrollo del tercer sector y el fortalecimiento del cuarto sector – lo que se reconoce como emprendimiento social – las principales limitaciones de este ejercicio son la falta de legislación tanto para que las organizaciones de la sociedad civil puedan generar ingresos propios, así como para la visibilidad de la empresa social de manera formal. En las entrevistas se observa que algunas de las OSC han optado por mantener una doble figura – de OSC y empresa social – sin embargo, no existen estímulos para estas empresas en el aspecto fiscal, como en los casos de España, Finlandia y Colombia.

[297] Universidad Iberoamericana Puebla, "Voces de la Economía Social. Nodo de Innovación Empresarial Ibero Puebla", Universidad Spotify, 2020, https://n9.cl/ri65c, último acceso 27 de mayo de 2021.

No puede dejar de mencionarse, que históricamente se ha demostrado que existen generaciones de distintas figuras jurídicas que buscando solucionar problemáticas actuales encuentran en modos distintos de organización las formas de incidir de manera positiva. Tal y como se ha detallado el capítulo primero, son las condiciones socio-político-culturales las que promueven la evolución de distintas figuras históricamente, las cuales han tenido mayor presencia de acuerdo a cada etapa. Si bien, las cooperativas se consideran uno de los actores principales del sector de la ESS, el sector no puede limitarse a un grupo específico y es necesario pensar en mecanismos de inclusión para que más actores que estén haciendo las cosas bien puedan ser parte del sector, y con ello, generar un mayor impacto de manera conjunta.

2.2 Objetivo de la Economía Social y Solidaria: la naturaleza /finalidad

Entender la finalidad de la ESS en México puede ser complejo por razones de tipo conceptual. Cuando se hace referencia al objetivo de la LESS, se explica que se busca apoyar al sector social de la economía, y para ello, debe hacerse una breve referencia sobre la consideración de éste. De acuerdo con el artículo 3º de la Ley, este sector funciona como un sistema socioeconómico[298]. Para Coraggio (2016), un sistema socioeconómico social y solidario (SESS) se compone de instituciones, valores y prácticas mediante el cual cada comunidad o sociedad organiza los procesos que integran dicho sistema: producción racional de bienes y servicios; distribución y redistribución; intercambio justo; modos de consumo responsable; así como la coordinación consciente y democrática del proceso.

A pesar de ello, existe ambigüedad con relación a la definición precisa de lo que debería considerarse como Economía Social y Solidaria, concepto que no se especifica ni en el artículo 25[299] de la Constitución, ni en la Ley de General Desarrollo Social (LGDS) o la LESS (Rojas Herrera 2013). En 2019, este hecho aún sigue sin resolverse y ello ha sido causa de la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la LESS, específicamente con

[298] Menciona que el sector social de la economía "es el sector de la economía a que se refiere el párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual funciona como un sistema socioeconómico creado por organismos de propiedad social, basados en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, conformados y administrados en forma asociativa, para satisfacer las necesidades de sus integrantes y comunidades, en concordancia con los términos que establece la presente Ley" (artículo tercero de la LESS).
[299] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, 1917, *op. cit.*

referente a la definición de la ESS y la necesidad de establecer en dicha Ley que el término de Sector Social de la Economía es un sinónimo de la ESS[300].

Siguiendo el análisis de la LESS, el objetivo de la misma es establecer mecanismos para el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del sector, además de definir las reglas para fortalecer a la ESS como un sistema que promueva el desarrollo económico y social del país[301]. De acuerdo con Poirier (2016) y como se analiza en el capítulo uno, el rol de los marcos normativos para el fomento de la ESS es definir el modo en que se promoverá la misma a nivel nacional. En el caso de este artículo, se especifica que el objetivo es delimitar las actividades que se llevarán a cabo para promover, fomentar y fortalecer el sector. Se señala de igual manera, que se espera contribuir al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y mayor generación de patrimonio social.

a) *La naturaleza / finalidad de la Economía Social y Solidaria en México*

Chaves (2013) menciona dos vías en que se puede observar a la ESS: como ideal o como instrumento para alcanzar ciertos fines (ver capítulo uno). En el caso de la LESS, la visión que se tiene sobre el sector es de tipo instrumental, es decir, la ESS se observa como un instrumento para alcanzar ciertos fines. Así, se reconoce que la contribución de la economía social es la capacidad de promover empleos estables y de calidad, favorecer el desarrollo local de los territorios donde se crean dichas empresas, y ofrecer soluciones para problemáticas como la exclusión social, la garantía de servicios sociales o alternativas que reduzcan la emigración (Pedreño Frutos 2013).

---

[300] "Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la 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, a cargo del diputado Marco Antonio Reyes Colín, del grupo parlamentario de MORENA", Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 24 de septiembre de 2019, https://n9.cl/l2fls, último acceso 31 de marzo de 2021.

[301] Los objetivos de la ley son "establecer mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía, y definir las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social" (artículo 2 de la LESS).

A pesar de identificar la finalidad de la LESS, existen algunos vacíos sobre el rol que mantiene la ESS en el país. En primer lugar, la falta de visión común sobre el concepto debido a la carencia por parte de la misma ley de definir lo que es la ESS (Conde 2016; Rojas 2016). En el capítulo uno se analizaba que de todas las leyes que existen a nivel nacional sobre el sector, casi todas mantienen una definición de lo que se considera economía social. Todas, a excepción de México. Como ya se comentó, el país se basó en la modificación del artículo 25[302] constitucional para identificar un sector de la economía social que aglutina distintas entidades como parte del sector, pero no hay una definición.

Además, la ley explica que el sector de la economía social es un sistema socioeconómico, pero no hay definición de lo que se considera economía social. Esta falta de acuerdo es uno de los principales problemas existentes dentro de la ESS, ya que su significado polisémico (Bouchard 2009) provoca la falta de interlocución entre todos los actores que forman parte de la misma, y con ello, la visibilidad del sector se inhibe. Este es uno de los grandes vacíos del marco legislativo de apoyo a la ESS en el país. Algunos autores como Rojas (2016) establecen que las razones de dicha ambigüedad se basan en intereses por parte del Estado para utilizar a la ESS de acuerdo a las necesidades que éste requiera cubrir. Cuando no se nombra algo, no existe. Si se aprueba una legislación que busca definir las reglas del juego en el caso de la economía social o cualquier otro concepto en cierto territorio, y ese tema no se conceptualiza o se referencia dentro de la misma legislación, algo está faltando.

De acuerdo con Echeverría, el lenguaje crea realidades (Echeverría 2003). En esta legislación, un concepto está faltando. De manera que, la pregunta que surge sería identificar el tipo de realidad que construye una Ley sin un concepto clave definido. Le Breton (2001) explica el silencio como un mecanismo de las instituciones para promover ambigüedad y con ello, desorientar e impedir las reacciones por parte de la sociedad. Se trata entonces, de una expresión de poder por parte del Estado con un doble efecto: por un lado, invisibilizar el trabajo del sector evitando reconocer qué significa la economía social en el país; por otro, utilizar esta ambigüedad para los propios intereses y fines del Estado.

[302] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 25, 1917, *op. cit.*

Ahora bien, lo que si establece la Ley son ciertos fines que persigue la economía social en el país. Se establecen nueve[303] que, si se hiciera un análisis y categorización de ellos, podrían identificarse cuatro categorías: enfocados en la persona; relacionados a la sociedad; instrumentales; y en clave de promoción de valores. En la primera categoría, se observa el enfoque en brindar principal atención a las necesidades de las personas, siguiendo los principios y valores de la economía social. De este modo, se incluyen fines de la promoción del desarrollo integral como ser humano y el impulso del pleno potencial creativo en trabajadores, ciudadanos y sociedad.

Además, están aquellos que tienen relación con la sociedad. En este apartado, se consideran fines que buscan generar transformaciones sociales. Aquí se incluyen el contribuir al desarrollo socioeconómico del país, participando en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; así como la participación en la generación de fuentes de trabajo y mejores formas de vida para todas las personas.

Incluso, podría integrarse una categoría donde se observa a la ESS como un instrumento. En ella se integran los fines de la participación en el diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, así como el fin de facilitar a los Asociados de los Organismos del Sector la participación y acceso a la información, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna. En este caso, estos fines se observa que son más de tipo operativo. Aunado a lo anterior, se integraría la categoría de los fines enfocados en la promoción de valores, donde se incluyen el fomento la educación y formación impulsando prácticas que consoliden una cultura solidaria, creativa y emprendedora; contribuir al ejercicio y

[303] El artículo 8 de la LESS establece que "son fines del Sector Social de la Economía promover el desarrollo integral del ser humano; Contribuir al desarrollo socioeconómico del país, participando en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; Fomentar la educación y formación impulsando prácticas que consoliden una cultura solidaria, creativa y emprendedora; Contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa; Participar en el diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, en términos de la legislación aplicable; Facilitar a los Asociados de los Organismos del Sector la participación y acceso a la formación, el trabajo, la propiedad, la información, la gestión y distribución equitativa de beneficios sin discriminación alguna" (Ley de Economía Social y Solidaria, *op.cit*.)

perfeccionamiento de la democracia participativa; y promover la productividad como mecanismo de equidad social.

En definitiva, se puede concluir que, de acuerdo con la legislación, los fines que persigue la ESS en el país se enfocan en el desarrollo de la persona y la sociedad, en la promoción de valores y en observar a la ESS como un instrumento para alcanzar ciertos fines sociales dentro del país. La mayor relevancia, de acuerdo al artículo dos, se encuentra en la promoción de un desarrollo social y económico y de la promoción de distintos modos de fuentes de trabajo para la sociedad. De manera que, el Estado asume a la ESS como un instrumento para mejorar las condiciones de la sociedad, de acuerdo con los fines que establece la Ley. Sin embargo, sigue faltando la definición principal de lo que significa hacer economía social en el país.

2.3 Los diferentes mecanismos de promoción y fomento de la Economía Social y Solidaria

De acuerdo con Castelao y Srnec (2013), la importancia de los medios de promoción y fomento es esencial dentro de los procesos de desarrollo de la ESS, a partir de lo visto en el primer capítulo de esta tesis. No es suficiente la aprobación de legislaciones. Se deben considerar otros aspectos, como la creación de cuerpos nacionales que permitan promover la ESS en el territorio; la generación de mecanismos de promoción y fomento del sector; así como la construcción de mecanismos de evaluación, los cuales se desarrollarán más en profundidad a continuación.

2.3.1 Cuerpos nacionales públicos

En el caso mexicano, el artículo 13 establece la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)[304] como el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que tiene autonomía técnica, operativa y de gestión. El objetivo de este cuerpo nacional es instrumentar las políticas públicas de la economía social para fortalecer al sector[305]. Existen algunos aspectos a tomar en cuenta en este punto. Primero,

[304] Gobierno de México, "¿Qué hacemos?", INAES, https://www.gob.mx/inaes/que-hacemos, último acceso 12 de mayo de 2021

[305] El objeto de dicho órgano, es "instrumentar, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social, las políticas públicas de fomento y desarrollo del sector social de la economía, con el fin de fortalecer y consolidar al Sector como uno de los pilares de desarrollo económico y social del país, a través de la

es importante analizar la referencia a la autonomía que se menciona en la LESS. Uno de los aspectos principales a cuestionar con relación a la autonomía, es la posición que ha tenido la ESS desde su creación en los cuerpos nacionales.

Para explicar más a detalle, conviene decir que, en su origen, y de acuerdo con los fines del Plan Nacional de Desarrollo[306] 2013-2018 y el objetivo del INAES, se consideró que el Instituto haría parte de la Secretaría de Economía. Sin embargo, un año después de constituido pasa a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social (de aquí en adelante SEDESOL)[307]. En el ámbito internacional, como se revisó en el capítulo uno, una de las variables que muestra grandes diferencias es la organización y estructura del departamento y organismos de la economía social.

Existen estructuras gubernamentales muy desarrolladas, como el caso de Colombia de acuerdo con la creación de la Ley de economía solidaria de 1998[308] y la creación de la Superintendencia de la Economía Solidaria[309], o Luxemburgo que mantiene un departamento específico relacionado a la administración de la Economía Social . En el caso de México, el INAES comenzó siendo parte de la Secretaría de Economía y luego pasó a ser parte de la SEDESOL[310].

Si se compara con los países analizados en el capítulo uno, se observa que este cambio obedece a una perspectiva latinoamericana, donde en la mayoría de los países analizados los cuerpos nacionales forman parte de los Ministerios Sociales. Esto indudablemente tiene una repercusión en la forma en la que se percibe la economía social en el país.

---

participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos del Sector" (artículo 13, LESS, *op. cit*.).

[306] Gobierno de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018", https://n9.cl/g3b8x, último acceso 21 de marzo de 2020.

[307] Antes de 2018, esta dependencia se llamó Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo, a partir de la nueva administración de 2018 se llama Secretaría de Bienestar. (Gobierno de México, "Secretaria de Bienestar", https://www.gob.mx/bienestar, último acceso 21 de mayo de 2021).

[308] Ley 454 de Colombia, 1998, *op. cit*

[309] Supersolidaria, "Supersolidaria. Superintendencia de la Economía Solidaria, 'Super-Visión' para la transformación", http://www.supersolidaria.gov.co/, último acceso 29 de mayo de 2021.

[310] Este es uno de los aspectos que más llaman la atención en el caso mexicano. El dirigir la política de economía social a la Secretaría de Economía en un primer momento y al año (2016) dar un giro en el que la atención de la política de la ESS estaría bajo la Secretaría de Desarrollo Social. Las respuestas que el Estado mexicano ha brindado a este cambio es que la política de la ESS está más adaptada al enfoque de desarrollo social, sin embargo, los objetivos de la ESS incluyen el impacto en el ingreso económico que promueve la inclusión económica.

Primero se observa como parte las políticas económicas, que contribuyen al desarrollo económico desde la promoción de empleo. En un segundo momento, pasa a ser parte de la política social y con ello, generar un impacto en términos de superación de la pobreza. El riesgo es que, al formar parte de este rubro, la ESS se encasille en un paliativo para luchas contra la pobreza, y se perpetúe la visión de la ESS como una economía de los pobres, como hasta antes de la creación del Instituto se había generado[311].

Lo anterior remite al segundo punto, concerniente a la responsabilidad del fomento de la ESS en un instituto a nivel nacional. Distintos esfuerzos de promoción y fomento de la economía social se desplegaron desde distintas dependencias de gobierno antes de la creación del INAES (como se comentará más adelante, en el apartado de políticas públicas). Antes de la creación del Instituto y como ya se ha mencionado brevemente, se creó el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES), el cual buscaba contribuir a la generación de la población emprendedora de bajos ingresos a través de la producción de proyectos productivos (Secretaría de Economía 2011).

Dicho programa se crea en 1992 buscando atender a una población que no contara con los requisitos de la población que atendía en ese momento el Banco Rural de México (Banrural)[312], sobre todo con relación a la rentabilidad de los proyectos (Licea Dorantes 2009). De este modo, se generaba una separación entre los proyectos de productividad, así como los proyectos de combate a la pobreza y desarrollo rural. Sin embargo, la población objetivo a la que atendía FONAES era aquella que contaba con un piso social y cubría sus necesidades básicas para concentrarse en la generación de empleo y proyectos productivos. Desde el origen de la creación de dicho programa, esta fue una de las incoherencias más tangibles (Licea Dorantes 2009).

Esta inconsistencia se siguió manifestando al crearse el INAES y el PFES, con la población objetivo considerada como agentes o entidades de la ESS u OSSE, así como población vulnerable de las zonas de alta vulnerabilidad (que se analizará más a detalle

[311] Este es uno de los temas principales que se discutieron en el GSEF realizado en México durante 2020. Asimismo, se observa mucho en el discurso de la administración actual. GSEF, "Voces de la Economía Social", https://n9.cl/edwnf, último acceso 21 de abril de 2021.
[312] En 2003 cerró el Banco Nacional de Crédito Rural, luego de 28 años operando. Proceso, "Cierra operaciones Banrural", 30 de junio de 2003, https://n9.cl/pfymd, último acceso 12 de marzo de 2020.

en el apartado del PFES). El Fondo en 2012, tenía una cobertura de atención en todos los Estados de la República y dio atención a 1028 municipios atendidos, así como 2306 localidades. La población potencial era de casi tres millones y medio de personas (3.451,384) y la población atendida de 49,688 personas. En promedio, el número de personas que el Fondo atendió por año era de 46,213 personas, alcanzando una meta de 61,309 personas en 2008. El presupuesto con el que contó el Fondo en promedio de 2007 a 2012, fue de 1,905.005 millones de pesos (CONEVAL 2013).

Estas cifras serán interesantes en el momento en que se hable sobre los resultados del PFES. Luego de más de veinte años, el FONAES se convirtió en el INAES, después del proceso legislativo del reconocimiento del sector de la economía social a través de la aprobación de la LESS.

El INAES se creó en 2015 y se establece que este es el Instituto en el que se deposita la responsabilidad de promover políticas públicas para el fomento y desarrollo de la economía social en el país. Asimismo, uno de los aspectos que se observa es la centralidad de la estructura, residiendo el mayor peso de decisiones en la capital del Estado mexicano[313]. Así que, aunque existan otros programas o dependencias gubernamentales que tengan programas de apoyo a la economía social de manera parcial, el trabajo principal le corresponde a INAES[314]. Esto subraya la importancia que existe de generar

[313] Galeana establece que el federalismo en México aparece a partir de la transición a la democracia, que se genera en el 2000. Explica los pasos que tomaron los presidentes del PAN para este cambio en la búsqueda de descentralizar el poder Federal. Sin embargo, establece que a partir de 2012 el reto está en mantener estos avances y no tener retrocesos (Juan Carlos Galeana Caballero "El federalismo en México tras la transición a la democracia", Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2018). En el caso de la nueva administración, aunque en el discurso plantea la promoción de descentralizar muchas dependencias, la forma de gobernar se orienta hacia el centralismo.

[314] Las funciones que tiene el Instituto son la instrumentación de la política de fomento y desarrollo del sector social; establecer el PFES, formular y ejecutar proyectos de apoyo al sector; participar en la elaboración, seguimiento y verificación del Plan Nacional de Desarrollo; ser órgano consultivo del Estado en la formulación de políticas del sector; promover la investigación del sector y sistematizar la información que genere conocimiento de la realidad de los OSSE, la creación de un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada para consolidar a las empresas; promover los bienes y servicios producidos por las entidades de la ES; promover la creación de Organismos de Representación del Sector; promover y apoyar la creación de OSSE; difundir los valores, principios y fines del Sector; elaborar y mantener actualizado el catálogo de los diferentes tipos de OSSE; establecer un Observatorio del Sector Social de la Economía para la sistematización de las experiencias nacionales del Sector; definir las distintas regiones geoeconómicas necesarias para el cumplimiento de Ley; publicar anualmente un compendio de información básica sobre los Organismos del Sector; impulsar el diseño de políticas públicas en el ámbito educativo que fomenten el desarrollo de la economía social y solidaria en las instituciones educativas del país; favorecer cadenas productivas de valor, locales, regionales, nacionales y globales, que sirvan para el escalamiento progresivo de los Organismos del Sector; así como determinar las reglas y lineamientos para

vinculaciones con otras dependencias. Si bien, la LESS adjudica toda la responsabilidad del fomento de la economía social al INAES, esto limita el potencial del sector, ya que los esfuerzos se llevan a cabo desde un lugar acotado, en vez de realizarlo de manera transversal.

La evaluación que se realizó en 2018 (que se explicará en el capítulo cuatro) explica la importancia de integrar a otras dependencias en el desarrollo del sector (CONEVAL 2018). Recordando a Utting (2017), las políticas públicas de la ESS deben pensarse más allá de la implementación desde un cuerpo de gobierno y de evitar la ceguera de taller, de lo contrario no surtirán los efectos que se esperan o se perderá el potencial de la ESS.

Figura 3.1: Evolución de los cuerpos nacionales de la ESS en México

Fuente: Elaboración propia con información de Licea (2009), CONEVAL (2018)

2.3.2 Medios de financiación

Con relación a los recursos con los que cuenta el Instituto, el artículo quince señala que provienen principalmente por parte de la Secretaría de Presupuestos, y que existe la posibilidad de subsidios, donaciones o legados de externos[315]. De tal forma, se espera contar con apoyos que vengan tanto del presupuesto federal, como de las posibles donaciones o subsidios por entes externos que contribuyan al desarrollo de las políticas para el fomento de la economía social. Es importante mencionar que uno de los aspectos principales que se señalan en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal es que el gasto para la política social a partir de 2013 debe ir incrementando[316].

garantizar el adecuado ejercicio de los recursos públicos (artículo 14). "Ley de la Economía Social y Solidaria, en lo referente al sector social de la economía", *op. cit.*

[315] El financiamiento que tiene el Instituto viene a través de "Los recursos que se le asignen a través de la Secretaría en el Presupuesto de Egresos de la Federación y atendiendo a las prioridades que se señalen en el Plan Nacional de Desarrollo, y los subsidios, donaciones y legados que reciba a través de la Secretaría de personas físicas o morales, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, los cuales de ninguna manera podrán implicar condiciones contrarias a su objeto conforme a lo que establece la Ley" (artículo quince de la LESS, 2012, *op. cit.*)

[316] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, https://undocs.org/es/A/HRC/25/7, acceso 10 de marzo de 2020.

El INAES, siendo parte de los organismos con enfoque social, tendría que ser parte de dicho gasto considerado. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo durante los últimos años y en los que el nivel de gasto social ha ido incrementando (a excepción de aquellos años en donde ha habido crisis económicas como 1995 o 2009), los esfuerzos que brinda el Estado mexicano son insuficientes con relación a todos los países que conforman la OCDE (OCDE 2017, 22), y el resultado es que los problemas sociales persisten. Sin embargo, es importante considerar que no solo el gasto social es un factor único para terminar con dichos fenómenos sociales (Cortés 2014).

A ello hay que sumarle que, en el caso específico de este cuerpo especializado, el promedio de presupuesto ha disminuido durante el último par de años, con la llegada de la nueva administración. De acuerdo con Bellereza-Rendón y De la Cruz-Ayuso (2017), del total del apoyo a políticas públicas relacionadas con el sector de la ESS en 2016, sólo el 6% estuvo destinado a INAES (que representa un total de 2,800 millones de pesos). Sin embargo, de 2019 a 2020 paso de 784 millones a 139 millones. Se esperaban al menos, 15,000 millones[317].

En los últimos años de la nueva administración, la política social – de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación – mantiene la mayor cantidad de apoyo por parte del Ejecutivo Federal, con un monto de 2,797,320 millones[318]. Este giro ha ocurrido a partir de un cambio de políticas sociales que han pasado de la focalización de apoyos a la universalización de derechos, como el derecho a la protección social, la salud o vivienda. De esta forma, se han fortalecido e integrado distintos programas que buscan brindar algunos de estos derechos – como la pensión para adultos mayores o el apoyo a jóvenes sin estudios y sin trabajo – para promover una mejora en la calidad de vida de las personas.

A pesar de que esto se considera un aspecto positivo para la política social que deja de observarse como asistencial, las principales consecuencias para programas como el PFES son la pérdida de apoyo en financiamiento, y con ello, un desplazamiento de prioridades

[317] La Coperacha, "Gobierno Federal reduce cinco veces presupuesto para economía social", https://n9.cl/j2cv5, 25 de septiembre de 2019.
[318] Transparencia Presupuestaria, "Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación 2020", https://n9.cl/43uo, último acceso 16 de febrero de 2021.

que lo releva de los programas prioritarios de la administración, restándole visibilidad al sector. En este caso debe mencionarse que el programa salió de los programas prioritarios para el presupuesto 2021, y se le asignaron 150 millones de pesos, mientras que el programa de microcréditos para el bienestar tuvo una inversión de 2,500 millones[319]. Este programa para microcréditos es una iniciativa de la nueva administración con el objetivo de fortalecer proyectos productivos de micro-negocios a través de microcréditos. En 2022, el PFES no tiene presupuesto asignado[320].

2.3.3 Mecanismos de evaluación

De acuerdo con la LESS, la evaluación se realizará en un periodo de cada tres años por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)[321] y basándose en los resultados, el Instituto podrá proponer sugerencias de mejora para las políticas públicas del sector. El CONEVAL es la organización que se dedica a analizar las políticas públicas sociales, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)[322]. El INAES, al formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social, se cierne a las mismas medidas que toda política social en el país. Desde la perspectiva de esta institución evaluadora y bajo los lineamos de la LGDS, los indicadores que se utilizan para medir la pobreza son: el ingreso económico, el nivel de rezago educativo, el acceso a servicios de salud, seguridad social y alimentación; la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a servicios básicos en la vivienda (CONEVAL 2019).

---

[319] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Programa prioritarios 2020-2021", Cámara de Diputados, 21 de abril de 2020, https://n9.cl/1fkdp, último acceso 12 de abril de 2021.
[320] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Programas prioritarios 2021-2022", Cámara de Diputados, 22 de abril de 2021, https://n9.cl/isme5, último acceso 12 de mayo de 2021.
[321] Los inicios de la evaluación en México se originan a partir de su periodo de transición a la democracia. En el Decreto de Presupuesto de Egresos a nivel federal en 2001, se estableció que todos aquellos programas con recursos fiscales deberían ser evaluados por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional que tengan experiencia y reconocimiento de las materias a evaluar de cada programa, que midan su apego a las reglas del programa, el beneficio económico o social de sus acciones, así como el costo efectividad de los mismos (artículo 70). Así, para 2005 Se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo creado con el fin de ser la entidad evaluadora a nivel nacional. A partir de este momento, el organismo se ha dedicado a evaluar políticas públicas relacionadas con el desarrollo social en el país, así como de generar métricas relacionadas con la medición de la superación de la pobreza desde aproximaciones más allá de la medición de la mejora del ingreso. Una las evaluaciones que ha realizado en los últimos años es la de la implementación de las políticas públicas de la economía social, que recientemente se integra como parte de la política social del país.
[322] Ley General de Desarrollo Social, *op. cit.*

En la evaluación de la economía social realizada en 2018, el objetivo por parte de CONEVAL se enfocaba en evaluar la instrumentación de las políticas de fomento de la ESS, y los objetivos que mantenía dicha investigación fueron: identificar intervenciones gubernamentales que fomenten la ESS, evaluar el Programa de Fomento a la Economía Social durante el período 2015-2018, así como proponer acciones de mejora para la ESS y los mecanismos que miden su cobertura e impacto (CONEVAL 2018, 9). En 2020 se presentó una propuesta con una nueva lista de indicadores, que se contrastará en el capítulo cuatro.

3. Una categorización de las políticas públicas de México: los propósitos de las políticas y su capacidad de incidencia

De acuerdo a lo que se menciona en el capítulo uno, existen cuatro elementos que deben considerarse al momento de crear políticas públicas para el fomento de la ESS: capacidad del Estado, coherencia de políticas, participación de actores, continuidad de políticas (Utting 2017). En el caso de la capacidad del Estado, puede mencionarse que las políticas se han desplegado a partir de 2015, año en que el PFES comienza a ejecutarse a nivel nacional. Sin embargo, estas políticas son resultado de una serie de esfuerzos que se habían promovido por parte del Estado mexicano desde distintas vías, como el programa Opciones Productivas[323] ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social (que se presenta en la CEPAL como el programa previo al PFES), o el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) que ya se mencionó.

Ahora bien, estas políticas se crearon con relación a un Plan Nacional de Desarrollo[324], que mantiene dichos fines. Dicho Plan de orienta al mismo tiempo con las recomendaciones en materia de Derechos Humanos que se han brindado para el caso de México. De acuerdo con la evaluación de CONEVAL (2018), el PFES mantiene líneas de acción coherentes y pertinentes con los objetivos que mantiene la ESS a nivel nacional, puesto que están alineadas a los objetivos del PND 2013, que son la promoción de un México inclusivo y próspero.

[323] Este programa estaba enfocado en promover la implementación de proyectos productivos de personas por debajo de la línea de bienestar y que estén organizados en grupos sociales u organizaciones. Además de ello, se brinda apoyo técnico y asistencia para el fortalecimiento de los proyectos (SEDESOL, s.a.)
[324] Gobierno de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018", *op. cit.*

Con relación a la participación de los actores, este es uno de los elementos con mayor oportunidad dentro de las políticas públicas de fomento a la ESS. De acuerdo con Pohls (s.a.), la aprobación de la LESS generó que el Consejo Consultivo no tuviese ni voz ni voto en la toma de decisiones de los procesos que se llevarían a cabo dentro del órgano que fomenta la ESS a nivel nacional[325] a partir de las modificaciones presentadas por el Ejecutivo ante la propuesta por parte de los representantes de la ESS a nivel nacional. De ahí la denuncia de no considerar a todos los actores en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas de fomento a la ESS, y con ello, el establecimiento de la Ley se apega más a un proceso de control y corporativismo de la economía social en el país (REAS Euskadi 2017).

En muchos de los casos que ya se mencionaron, este es un tema de necesidad principal de atención. Grecia es uno de los ejemplos donde el proceso de aprobación y diseño de las políticas con relación a la iniciativa de Ley fue dirigido por el gobierno, sin considerar a los demás actores (Adam y Kavoulakos 2020).

Igualmente, es de suma relevancia la continuidad de las políticas de la ESS en los procesos de creación y diseño de las mismas. Es importante no sólo que se diseñen e implementen las políticas en el transcurso de un periodo gubernamental, sino que exista la capacidad de mantenerse. De acuerdo con esta lógica, Coraggio (2014) señala que en América Latina prevalece un comportamiento por parte de los gobiernos de implementar procesos conforme a las líneas de las administraciones públicas, en vez de considerar la generación de un plan país. Siguiendo lo anterior, el elemento necesario para el proceso de continuidad, puede considerarse la institucionalización, que es el quinto paso que al autor señala como parte de las consideraciones para la creación de políticas.

La institucionalización es el resultado "de procesos históricos sin sujeto (cristalización de usos o costumbres) o con sujeto (e.g. el Estado moderno o las mismas fuerzas políticas que lo fundan), y puede ser prospectivamente eficaz para la reproducción social o no

[325] De acuerdo con el artículo 21 de la LESS, el Consejo tiene por objeto "analizar y proponer acciones que incidan en el cumplimiento del PFES" y entre sus funciones destacan: emitir opiniones y formular propuestas de aplicación y orientación del PFES; impulsar participación ciudadana; proponer y propiciar colaboración de distintos actores para el desarrollo de la ESS; proponer investigación en la materia; promover celebración de convenios; informar sobre los aspectos de interés del PFES; y elaborar balance social de los OSSE (artículo 24, LESS, *op. cit.*).

serlo" (Coraggio 2014, 20). En el caso de la institucionalización de la ESS, se considera al fenómeno de surgimiento o resignificación de instituciones jurídicas o político-administrativas del sector social, que surgen desde las demandas de la sociedad, o desde las iniciativas propuestas por el Estado (Coraggio 2013).

Desde dicha perspectiva, el proceso de institucionalización es necesario para brindar formalidad a los procesos y con ello promover la continuidad de las políticas públicas en cierta región. Otros autores como Utting (2018) consideran la institucionalización puede promover fenómenos negativos, como el isomorfismo y la instrumentalización de la ESS para fines del mercado, que se ha mencionado previamente.

Existen cinco elementos para categorizar el tipo de políticas públicas de la ESS. Estos son: reconocimiento del sector de la ESS como viable; promoción de mercados locales, la promoción de inclusión y empleo, el enfoque territorial, y los medios de financiación. A partir de esto, se analizarán a detalle las distintas políticas que se han generado en el caso de la ESS con la creación del INAES.

3.1 Reconocimiento del sector de la Economía Social y Solidaria como viable

Como ya se ha discutido, el primer esfuerzo por parte de México para el reconocimiento de la ESS como sector es considerar al sector social en la Constitución. Después de la aprobación de la LESS se crean el cuerpo público especializado para el fomento de la ESS (INAES), además del programa específico para el apoyo a las OSSE, el PFES.

Existen distintas políticas públicas que pueden formar parte del apoyo para el impulso del reconocimiento de la ESS a nivel nacional. En el caso de reconocimiento institucional se encuentran los esfuerzos por parte de INAES de la modificación de las Sociedades Cooperativas durante los últimos años. En el aspecto financiero, la ejecución del FONAES es un primer paso para el reconocimiento de los sectores más desfavorecidos y a pesar de ser un apoyo financiero, se considera un esfuerzo para el reconocimiento de la ESS porque fue en el momento previo a la generación de la LESS. Lo mismo ocurre con la implementación del programa Opciones Productivas[326], que por la naturaleza del

[326] SEDESOL, "Programa Opciones Productivas", https://n9.cl/hlykq, último acceso 12 de mayo de 2021.

mismo podría ubicarse en el apartado de esfuerzos para la inclusión laboral y la promoción del empleo, sin embargo, al ser precursores de las políticas de fomento específico de la ESS, representan una forma de reconocimiento del sector.

Algunas políticas que también ilustran el reconocimiento de la ESS son los organismos de representación por parte de las organizaciones de la economía social. En algunos otros países – como se menciona en el capítulo uno – existen organismos que integran a estas organizaciones. En el caso de México, existe el Consejo Consultivo que forma parte de los estatutos de la LESS, y del que ya se mencionó la capacidad de participación que mantiene. A pesar de los condicionamientos que tiene este Consejo consultivo, mantiene una elevada representación a nivel nacional. Más de una docena de organizaciones nacionales, más de treinta regionales y más de treinta redes nacionales, regionales y locales, mantienen como objetivos principales la capacitación a otras entidades del sector, la comercialización, la incidencia política y la visibilidad del sector (Cañedo Villarreal, Barragán y Esparza 2021).

3.2 Promoción de mercados locales

Esta categoría se refiere a las oportunidades que el Estado brinda para generar opciones de contratación preferente o los contratos especiales para las empresas de la economía social. En el caso de México, lo que estuvo realizando en los primeros años de la implementación del PFES y la creación del INAES fue apoyar a la formación de empresas, pero la manera en la que miden el apoyo a la comercialización de productos es a través de las ferias y exposiciones que realizaban durante los primeros años del INAES. Esto, sin embargo, no puede considerarse una política que realmente impacte en la promoción de acceso a mercados.

Uno de los ejemplos en este aspecto es la Firma del Convenio Multilateral por el Empleo y la Economía Social para la reactivación del DF[327], que estableció la necesidad de mejorar e impulsar a las cooperativas para la distribución de bienes y servicios a las administraciones locales (Izquierdo 2019, 89). Lamentablemente, no se conocen aún

[327] Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Firman Convenio de reactivación del empleo y de la economía, ALDF, GDF y las 16 jefaturas delegacionales", Boletín núm. 451, 24 de marzo de 2010, https://n9.cl/e9b9ja, último acceso 12 de mayo de 2021.

ejemplos de formas de contratación pública con especial apoyo para las empresas sociales. Incluso, esto se considera una de las oportunidades que existen para promover apoyo a organizaciones que ya están realizando el trabajo y puedan apoyar al Estado, de la misma forma que en distintos países como Corea del Sur, Canadá o Costa Rica.

La necesidad de desarrollar estas políticas se refleja en la falta de estrategias claras por parte del Estado que establezcan los cómo se va a beneficiar este acceso a mercados. Es decir, se enuncia, pero no se detalla. Un ejemplo es el caso de las políticas en la ciudad de México que analizan Rojas y Cañedo (2020) donde explican que algunos aspectos que se observan en el desarrollo de políticas de acceso a mercados son la posibilidad de que las cooperativas sean proveedoras autorizadas del gobierno de CDMX, el apoyo de la generación de sitios web para posicionar a las empresas, la creación de ferias y exposiciones, y la promoción de alianzas con el sector privado. Los resultados de la investigación muestran que el elemento más común es la creación de ferias, de la misma forma que se refleja a nivel nacional (INAES 2016; 2017; 2018), mientras que las otras medidas siguen sin llevarse a la práctica.

En México existen distintos ejemplos innovadores de las formas en que podría dirigirse la apertura de estos mercados. Los bancos de tiempo son uno de estos casos. Juárez y Lara (2019) afirman que, en los últimos años, se ha apoyado desde distintas entidades gubernamentales a nivel municipal la promoción de bancos de tiempo que pudieran proveer servicios, como de cuidado, promoción de la cultura o actividades de ocio para el desarrollo humano, así como aquellos quizás más elementales como oficios para el apoyo en el hogar como plomería, fontanería, entre otros. De acuerdo con esta investigación, en todo el territorio mexicano se lograron identificar once bancos de tiempo, de los cuales, solamente dos tuvieron apoyo gubernamental, del período 2007 a 2011[328].

[328] Para el caso de Los Mochis, Sinaloa se apoyó durante el período 2007-2009, mientras que para el caso de Toluca se apoyó de 2009 a 2011. Cabe recalcar, que la persona que desarrolló estas iniciativas es la misma, Justo Molachino (María de la Luz Juárez y Graciela Lara, "Los Bancos de Tiempo como alternativa a las problemáticas de la población vulnerable en México.» Revista vasca de economía social = Gizarte ekonomiaren euskal aldizkaria, 2019: 7-27)

Además de ello, un gran volumen del trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil podría cubrir parte de las necesidades de las que se ha hablado, permitiendo a éstas, o a la figura que muchas de ellas están adquiriendo como empresas sociales, a fortalecer estos servicios y obtener ciertos estímulos o exclusividad de contratos – como la mencionada contratación pública – y así generar un doble impacto. Como ya se ha mencionado, la consideración de integrar ambas entidades como parte de las figuras jurídicas que mantiene la LESS hasta el momento podría ser una forma de apoyar al sector.

Dentro de los análisis previos que se han realizado (Conde Bonfil 2016) menciona distintas figuras que han sido excluidas dentro de la Ley y promueven un beneficio social. Para el caso de las empresas sociales, Villegas-Mateos y Vázquez-Maguirre (2020) exponen el impacto de estas organizaciones para la promoción de mejores oportunidades en las comunidades.

Un último aspecto que debe mencionarse tiene que ver con el significado que adquiere la promoción de mercados. De acuerdo con Rendón-Bellereza y De la Cruz-Ayuso (2017) no se trata de brindar acceso a mercados solamente, sino que se deben desarrollar prácticas solidarias que permitan la transformación del mercado actual a uno solidario. Para alcanzar esto en el caso de México, deben encontrar un equilibrio entre la lógica de mercado y la lógica solidaria (Gaiger 2012 citado en Rendón-Bellereza y Cruz-Ayuso 2017).

3.3 Promoción de inclusión social y empleo

Gómez Oliver y Tacuba Santos (2017) identifican que el énfasis debe residir en la promoción de proyectos productivos que brinden oportunidades de empleo e incremento de ingreso a las personas que se beneficien de los mismos. Ya se ha mencionado de algunos ejemplos en este sentido, específicamente de las dependencias de Desarrollo Social, como el caso del programa Oportunidades o del FONAES, que son el antecedente del Programa de Fomento a la Economía Social. Sin embargo, el diagnóstico previo a la implementación de la LESS y la creación del INAES, identifica un total de 21 programas distintos por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, 14 programas por parte de la Secretaría de Economía, 29 programas por parte de SAGARPA, así como 9 programas

por parte de SEDATU que pueden relacionarse con el apoyo a la economía social en México (Universidad Iberoamericana; Secretaría de Economía 2013, 49).

A pesar de que estas políticas públicas puedan apoyar de cierta forma al sector, la realidad es que en la mayor parte de los casos de estas políticas se genera un apoyo a la promoción y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). De ahí que las principales necesidades del sector sea la creación de políticas públicas que fomenten la ESS desde una coherencia de políticas que permitan el desarrollo de organizaciones de la ESS y con ello, formalicen las actividades productivas del sector.

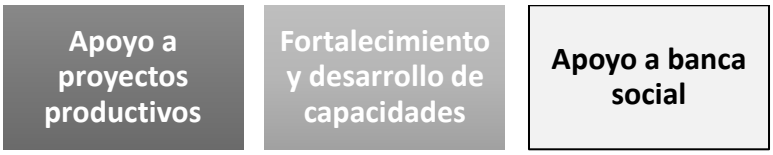
Uno de los cuestionamientos principales con relación al análisis de las políticas públicas y los marcos normativos de la ESS que resulta de este diagnóstico, es la manera en la que estos programas han generado un impacto en los índices de pobreza, desigualdad y empleo en el país. Si se contabilizan todos los programas o iniciativas que se han encontrado que pueden vincularse a la ESS, pareciera que el impacto que ha existido a nivel nacional no es considerable. En el caso de los marcos normativos, una posible razón es la necesidad de crear instrumentos que permitan medir la forma en la que las legislaciones se llevan a la realidad (Bellereza-Rendon y de la Cruz-Ayuso 2017), mientras que, en el caso de las políticas públicas, existe la necesidad de coordinación de las distintas dependencias que realizan los diseños de política públicas en el país, para de este modo, generar un mayor impacto (Universidad Iberoamericana; Secretaría de Economía 2013, 60).

Este mismo aspecto lo menciona (Utting 2017) cuando se refiere a la coherencia de las políticas públicas de la ESS. Gil Payno (2021) identifica esta coherencia de políticas públicas desde el equilibrio de políticas en el aspecto económico, social, global, ambiental y productivo (2021). De tal forma, la ESS debe considerarse de forma transversal en las políticas públicas en el país, no como una panacea que alcanzará los objetivos a nivel nacional de forma aislada.

En el caso de las políticas públicas de la ESS que se han implementado en el país, las que se han construido a partir de la creación del INAES están orientadas a la inclusión social y la promoción de empleo. El PFES surge como solución principal de estas problemáticas.

El programa se divide en tres modalidades diferentes enmarcadas en: apoyo a proyectos productivos, apoyo al desarrollo de capacidades y apoyo a la banca social.

Figura 3.2: Modalidades de apoyo del PFES



Fuente: Figura elaborada por la autora con información de INAES (2021).

Sobre la modalidad de apoyo a proyectos productivos, se trata de apoyos económicos para el proceso de creación, operación o apoyo en la cadena de valor de proyectos productivos de economía social. De tal modo, se impulsa a entidades del sector social como cooperativas, ejidos, comunidades, entre otros, para iniciar proyectos que promuevan el beneficio de la comunidad. Un ejemplo de ello es la Choix[329], una cooperativa de 24 mujeres que elaboran dulces mexicanos artesanales a base de cacahuate. Se encuentra en la región de Sinaloa, y en 2017 ganaron un premio en la Expo Economía Social a nivel nacional[330].

Los apoyos para el desarrollo de capacidades son servicios de asesoría, asistencia técnica y acompañamiento, desarrollo de capacidades y promoción de productos y servicios de los beneficiarios de los proyectos o incubación de proyectos. Este tipo de ayuda se orienta a las empresas que necesitan orientación profesional especializada. Por ejemplo, el caso de los productores de flores en Querétaro. Se brindó el capital para la infraestructura de un invernadero, pero también se trabajó en habilidades de organización y de grupo de trabajo en equipo para el grupo de conformación de productores de flores[331].

[329] En mayo 2021 se contactó a la persona que era presidenta de la cooperativa en ese momento y comenta que actualmente siguen conformadas como cooperativa y son 36 socias las que siguen trabajando en este proyecto. Asimismo, menciona que obtuvieron apoyos por parte del programa dos veces para infraestructura y el año pasado (2020) para publicidad. Comentó que uno de los aspectos pendientes es el diseño y creación de la página web. Cuando se realizó la investigación de escritorio, se encontró una empresa con un nombre similar que se dedica a lo mismo, por lo que este es uno de los principales riesgos a los que se enfrentan las empresas creadas bajo el programa. Una competencia frente a empresas creadas bajo la lógica del mercado.

[330] Gobierno de México, "Cacahuateras buscan posicionarse en el mercado", INAES Prensa, https://n9.cl/p0s2, publicado el 6 de agosto de 2018, acceso 24 de julio de 2020.

[331] Gobierno de México, "Reúne el INAES a productores de rosas en Querétaro", INAES, https://n9.cl/jch46, 23 de mayo de 2017, acceso 24 de julio de 2020.

Finalmente, en el caso de los apoyos para el financiamiento social, son aquellos dirigidos a la promoción y creación, transformación, fortalecimiento o consolidación de entidades de ahorro y crédito. En este caso, se espera impulsar a OSSE de ahorro y crédito que en el futuro busquen brindar soporte a otras entidades del sector a través del financiamiento que otorguen y con ello contribuir con la ESS.

Como puede verse, a través del PFES se generan oportunidades de empleo para personas en situación vulnerable. Este esfuerzo ya se había recogido en políticas previas, como el FONAES y Opciones productivas, las cuales ya se mencionaron. Si bien, el PFES apoya a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, también busca fortalecer a las OSSE que quieren fortalecer sus negocios y adquirir capacidades técnicas. Es por ello, que este aspecto es el principal objetivo de las políticas precursoras del INAES.

3.4 Desarrollo territorial

Existen distintos ejemplos sobre cómo trabajar en el enfoque territorial promueve impacto en distintas dimensiones. El caso del apoyo a las mujeres en las empresas sociales en el México rural es una muestra de ello. La promoción de apoyos de microcréditos para estos grupos tiene un impacto en términos sociales, culturales, políticos y económicos en la región, así como en el empoderamiento de la mujer (Robinson Trápaga, Díaz-Carrión y Cruz-Hernández 2019). Sin embargo, desde una mirada crítica a esta práctica, perspectivas como de la Pérez Orozco (2014) establecen que la integración de la mujer en el mercado a través de microfinanzas se realiza bajo la lógica del mercado para generar mayor producción y que eso repercuta en mayor incremento de capital.

En el caso de México, han sido distintas las experiencias por parte del Estado de apoyar al empoderamiento de la mujer rural desde programas que permitan la educación financiera y el desarrollo de negocios para mejorar las condiciones de las mismas. Sin embargo, es importante llevar a cabo un acompañamiento que permita la capacitación desde la empatía y conocimiento del territorio, para la promoción del desarrollo local y la transformación de las comunidades.

En una de las entrevistas del trabajo de campo realizado para esta tesis, se expone la necesidad de entender las realidades de las personas en el territorio y con ello, incidir de

manera directa en las necesidades de las comunidades[332]. De lo contrario, se genera una política asistencial que no promueve una diferencia en las capacidades de las personas, y mucho menos en el concepto de agencia de la población participante de dichos proyectos.

Cuando se trabaja desde las necesidades reales de las personas y comunidades, los resultados que se obtienen tienen un impacto en términos territoriales. El caso de Yomol A'tel[333] es uno de estos ejemplos. Vicente (2018) explica que el trabajo en conjunto a partir de las necesidades de la población en Chiapas ha sido clave para el desarrollo de la red de cooperativas que actualmente producen y venden café, jabones, miel y artículos como mascarillas como consecuencia de la pandemia causada por la COVID19. Yomol A'tel es uno de los ejemplos representativos en donde se impulsa el desarrollo territorial desde la base, trabajando en la promoción de alternativas para el empleo de estas comunidades, y promoviendo que esto genere beneficios en sus ingresos, respetando los principios y valores de su cultura y fortaleciendo el tejido social.

Pero no es el único caso. Castillo Romero (2018) hace referencia también la forma en la que el enfoque territorial genera un beneficio para las situaciones de violencia que enfrenta el país. Reconocer el poder que tiene la ESS en este aspecto es trascendental para poder brindar atención a las necesidades principales de la población. El trabajo en la comunidad de Cherán (Marchand Aguilar 2018) y municipios de Guerrero (Miranda Anaza 2018), ha promovido un cambio y transformación en términos de territorio. De manera que, si todo esto genera un potencial en las comunidades, el cuestionamiento que surge es pensar cuáles son las razones por las que las políticas públicas actuales no se han trasladado a atender estas necesidades, si es que existe alguna ruta que se está siguiendo y cuáles son los esfuerzos que la administración actual está implementando.

En los últimos años, el INAES ha orientado sus esfuerzos desde un enfoque territorial. Lo anterior, ha generado la creación de los Nodos de Impulso de la Economía Social (NODESS)[334], los cuales mantienen como objetivo generar alianzas en el territorio de

[332] Revisar anexos V y VI, guiones de entrevista 02, 11.
[333] Yomol A'tel, "Juntos trabajamos, juntos caminamos, juntos soñamos", https://www.yomolatel.org/, último acceso 12 de mayo de 2021.
[334] Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada (SINCA), "NODESS Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria", Gobierno de México, http://sinca.gob.mx/NODESS, última acceso 21 de mayo de 2021.

distintos actores (academia, administraciones gubernamental y OSSE). En 2019 se crearon 14 NODESS, en 2020 se constituyeron 26 y se espera que para 2021 se alcance el total de 50 universidades que se integren a este proyecto.

Los NODESS hacen énfasis en el fomento de un modelo enfocado en procesos de las propias comunidades, entendiendo las necesidades que existen en los territorios y generando espacios de diálogo entre distintos actores para buscar soluciones[335]. Algunos de los temas que están trabajando en los distintos nodos son el acompañamiento para proyectos productivos en estas regiones, pero también se espera incidir en problemáticas como la escasez de agua y los efectos medioambientales en el territorio, así como la violencia y falta de recursos. Del mismo modo, existen ciertos retos para los nodos que tienen que ver con la forma en que integran a experiencias emergentes que no están formalizadas y no tienen la capacidad de solicitar apoyos, como ya se ha comentado en esta tesis doctoral[336].

3.5 Medios de financiación

Tal y como se ha comentado, el medio de financiación principal que existe en el caso del INAES proviene del presupuesto federal. Sin embargo, este presupuesto se ha reducido considerablemente durante los últimos años. Solo para tener una comparativa, es importante afirmar que en el caso de FONAES, el apoyo máximo que se brindó a dicho programa fue en el año 2012, alcanzando un total de 2,294,670 pesos (CONEVAL 2013) y el promedio de inversión para el programa del período 2007 a 2012 fue de 1,905,005 pesos, cifra que sólo se supera el primer año de ejecución del INAES. A partir de la nueva administración, el presupuesto tiene una disminución considerable, como ya se ha mencionado. En 2021, no hubo presupuesto para dicho programa. Finalmente, como parte de los Programas prioritarios para 2022, el PFES queda como uno de los programas que

[335] Esta misma propuesta es la que se está persiguiendo a través de la creación de nodos con distintas universidades a nivel nacional, replicando el modelo de gestión y formación de empresas sociales de la Universidad Iberoamericana (Verónica Reyes, "Economía social y violencia en contextos urbanos, la experiencia del proyecto 'Yo compro poblano'", *Economía social en contextos de violencia: México y Colombia*, 97-118, Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, 2018).

[336] Para conocer algunas de las problemáticas de este modelo emergente de promoción de la ESS en el territorio, se realizó un breve formulario a académicos asociados en CIRIEC México para conocer los principales problemas de los NODESS en sus territorios. Los NODESS que sirven como muestra para este punto son de tres de los estados con mayor índice de pobreza en México: Morelos, Puebla y Guerrero. El cuestionario se realizó de manera digital en marzo de 2021.

se eliminan de este grupo de programas, y en su lugar queda el Programa de Microcréditos para el Bienestar[337] que comienza con la nueva administración[338].

En los dos últimos años, el Director del INAES – el Mtro. Juan Manuel Martínez Louvier – ha constituido una serie de alianzas con otros cuerpos públicos nacionales que puedan colaborar con el INAES, en la búsqueda de obtener apoyo desde otras dependencias, como la vinculación con el Banco de Bienestar[339]. De la misma forma, se ha insistido en la capacidad por parte de la banca social de financiar y apoyar a proyectos de ESS en el país, tomando el ejemplo de muchos países a nivel internacional, como el caso de España y las distintas iniciativas como Banca Fiaré[340], así como Koop57[341], que permiten el desarrollo y apoyo a entidades de la ESS.

En México las finanzas solidarias han impactado de forma positiva en la sociedad. De acuerdo con López Rodríguez (2015), el logro de la Caja Popular Mexicana desde su conformación como un conjunto de cajas cooperativas de ahorro a nivel nacional, constituye uno de los ejemplos más representativos de lo que puede beneficiar el apoyo solidario desde la banca social. El autor señala que para 2014 la organización se integraba por más de un millón 800 mil socios que reciben servicios de ahorro y préstamo en más de veintiséis sucursales y 261 municipios del país, convirtiendo este ejemplo en uno de los referentes en el sector cooperativo en Latinoamérica.

Actualmente, las cajas apoyan a 6.1 millones de mexicanos. López explica que, en un país donde el 45% de las familias se encuentran excluidas de las opciones financieras reguladas, la oportunidad que presentan las cooperativas de ahorro y préstamos se vuelve

---

[337] Secretaría de Economía, "Características del Programa de Microcréditos para el Bienestar (Tandas para el bienestar)", Gobierno de México, https://n9.cl/bi91h, último acceso 21 de mayo de 2021.
[338] Comunicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (principales objetivos para la Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2022), Gaceta Parlamentaria , https://n9.cl/6zkft, último acceso 31 de marzo de 2021.
[339] Gobierno de México, "El banco del Bienestar y el INAES unen esfuerzos para llevar educación financiera y reactivar la economía en comunidades marginadas", INAES, https://n9.cl/d83y8, último acceso 28 de octubre de 2019.
[340] Banca Popolare Etica SCP, "Fiare Banca ética", https://www.fiarebancaetica.coop/, último acceso 10 de marzo de 2021.
[341] Coop57, "Coop57 servicios financieros, éticos y solidarios. Koop57 EuskalHerria", https://n9.cl/gtwgk, acceso 13 de marzo de 2021.

fundamental para incluir a esta proporción de la población y con ello promover el desarrollo nacional. Pero ¿cuál puede considerarse el éxito de este modelo? De acuerdo a Ayala Mendoza (2015), se trata de la concepción de desarrollo que se mantiene en el origen de esta organización, el cual se enfoca en la promoción de un desarrollo integral en todas las áreas del ser humano, reconociéndolo como parte de una comunidad.

En suma, no debe olvidarse el trabajo en la educación de los valores cooperativos, o en el caso de la ESS, de los valores y principios de la ESS. López (2015) afirma que parte del crecimiento exponencial que tuvo la Caja Popular Mexicana a principios de la década del siglo XXI se vinculó con un esfuerzo por profesionalizar la organización[342] para brindar un servicio de calidad, desplazando la educación financiera que se vuelve elemental para el desarrollo del sector.

El trabajo que se ha realizado en este aspecto ha sido uno de los motivos por los cuales la nueva administración del INAES considera que una de las posibles soluciones ante la falta de financiamiento por parte del presupuesto federal para la ESS puede solventarse con las finanzas solidarias. Si se toma en cuenta que actualmente más de ocho millones de personas son apoyadas por este tipo de entidades[343], se entiende el potencial que este tipo de apoyos promoverían para la sociedad en situaciones de exclusión social, específicamente en el México rural y en pobreza del que se ha hablado previamente. Asimismo, promovería la autonomía de la ESS y con ello, que las acciones y proyectos que se realicen estén enfocados directamente en trabajar sus necesidades principales, inhibiendo el poder por parte del Estado de dirigir y coordinar las acciones del sector. Esto permitiría que además de autonomía existan los mecanismos necesarios para fortalecer el tejido social desde la base y que se eliminen las medidas clientelares que han impactado gravemente en el desarrollo del país.

---

[342] El autor explica que esto fue el resultado de la fusión de 62 cajas populares que buscaban una regulación que brindara garantías constitucionales a sus socios y que reconociera la esencia cooperativa de las mismas Luis Miguel López, "Por un capital en manos del pueblo. Relato del movimiento cooperativo de ahorro y préstamo en México. La experiencia de la Caja Popular Mexicana", *Las finanzas solidarias en algunos países de América: ¿hacia un sistema y un ecosistema de economía social y solidaria?*, p.44, (Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Puebla, 2015).

[343] INAES, "Presentación del Foro Nacional de Cooperativismo en México", Gobierno de México, https://n9.cl/625nr, último acceso 2 de julio de 2019.

4. La capacidad de incidencia de las políticas públicas en la Economía Social y Solidaria en México: El Programa de Fomento de la Economía Social y Solidaria

De acuerdo con las categorías de las políticas públicas divididas en *soft* - aquellas que promueven las medidas que visibilizan el sector en el país – y *hard* – aquellas que se orientan a promover procesos económicos que estimulen la inserción de las entidades de la ESS en el mercado (Chaves Ávila 2013) – en el caso mexicano predominan las políticas *soft* o suaves, debido a que buscan visibilizar, generar programas de apoyo, promover el fortalecimiento del sector y llevar a cabo investigación en el tema que posicione a la ESS. Aunque esto se considera un buen paso inicial, es necesario transitar a un siguiente nivel de diseño de políticas *hard* o duras, especialmente en el aspecto fiscal, que permita y brinde apoyos especiales y reducciones a las OSSE, entendiendo los retos que estas organizaciones enfrentan, así como los beneficios que generan en términos económicos, sociales y culturales.

Chaves (2013) menciona que existen los niveles estructural-institucional, así como el programático. En el caso de México, el reconocimiento que tiene la ESS en el país es de tipo estructural al considerarse dentro de la Constitución Mexicana desde 1983. De la misma forma, la creación de un marco legislativo en 2013 es la consecución de este primer esfuerzo de integrar al sector. De manera que el país mantiene un reconocimiento del sector en los estándares más altos, puesto que se ubica en marcos de tipo nacional. Además de los marcos normativos (de los cuales ya se ha hecho referencia) es importante el desarrollo de planes, programas y proyectos que promuevan la ESS. En el caso de México, después de la creación del INAES se crea el Programa de Fomento a la Economía Social, por lo que se puede afirmar que se están desarrollando políticas en este aspecto.

4.1 Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social y Solidaria

Con relación a los programas y planes que deben desplegarse para la institucionalización de la ESS a nivel nacional, México implementó el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES) a partir de 2015. De acuerdo con el artículo 46[344] de la LESS, se debe crear

[344] Es responsabilidad de la Secretaría atender iniciativas productivas del Sector mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de Organismos del Sector y la participación en esquemas de financiamiento social (artículo 46, LESS, *op. cit.*).

un programa que atienda las iniciativas del sector a través del apoyo a proyectos productivos y a la creación y fortalecimiento de organismos del sector (OSSE).

El artículo 46 de la LESS específica la responsabilidad de la Secretaría para la creación del Programa de Fomento a la Economía Social (PFES). La creación de este programa se origina en un diagnóstico previo que identifica la falta de consolidación "como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera" (Universidad Iberoamericana 2013, 5) como el principal problema. La Universidad Iberoamericana trabajó tanto en el proceso de diagnóstico, así como la implementación de un programa de fomento a la economía social en el estado de Puebla que ha servido como modelo para el que se intenta implementar a nivel nacional. Uno de los aspectos más importantes en este sentido, es la vinculación con universidades para el apoyo en formación a empresas sociales y mejora de capacidades técnicas (Reyes Cristóbal 2018). En distintas entrevistas realizadas para este trabajo de campo, se expresaba la importancia de la vinculación con los centros universitarios para la conformación de proyectos de trabajo con las comunidades que estuvieran fortalecidos a través del apoyo por parte de las personas en universidades y la formación especializada[345].

El programa mantiene cinco objetivos que incluyen: la visibilidad del sector social de la economía como factor clave para el desarrollo socioeconómico del país; el desarrollo de capacidades empresariales para los OSSE; la promoción de proyectos de inversión que incrementen oportunidades de inclusión productiva y laboral en el SSE; contribuir a fortalecer capacidades de operación de la banca social e impulsar actividades de ahorro y financiamiento, así como impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el SSE[346]. La tabla con los objetivos del programa, así como las estrategias que se han considerado para alcanzarlo se pueden revisar en Anexo IV.

[345] En entrevistas de trabajo de campo realizadas para esta investigación doctoral, el tema de la formación y acompañamiento por parte de universidades al desarrollo de la economía social es un eje clave (ver Anexos V y VI, guiones de entrevista 05, 7, 08, 09, 11, 12, 14, 16). Algunos ejemplos como Yomol A'tel dan cuenta de este ejemplo, así como el trabajo actual de los NODESS en el territorio nacional durante los últimos años.

[346] Diario Oficial de la Federación, "Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2016", 31 de diciembre de 2015, https://n9.cl/stokw, acceso 13 de marzo de 2020.

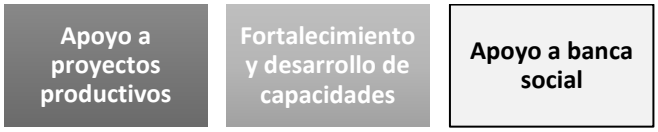
Figura 3.2: Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Economía (2015).

4.2 A vueltas con los resultados del Programa

Los apoyos que se llevan a cabo para el programa se dividen en tres distintas categorías de apoyo para la creación de nuevos proyectos, el desarrollo de capacidades, y para proyectos financieros. A continuación, se explicarán cada uno de estos aspectos, así como los respectivos resultados durante el período 2015-2018.

Figura 3.3: Tipos de apoyos del Programa de Fomento a la Economía Social



Fuente: Figura elaborada por la autora con información de INAES (2021).

4.2.1 Apoyo a nuevos proyectos

Uno de los objetivos del programa – el tercero – es impulsar proyectos de inversión que incrementen oportunidades de inclusión productiva y laboral. En 2016 se realizaron 10 convocatorias y se apoyó a 5328 proyectos productivos. El total de la inversión fue de 1951.6 millones de pesos y con ello se logró apoyar a 28591 empresarios sociales (INAES 2016). Un año después se lanzaron 6 convocatorias, es decir, cuatro convocatorias menos. En esta ocasión 4515 proyectos fueron impulsados con un total de 1350.5 millones de pesos beneficiando a 24693 empresarios sociales (INAES 2017).

En 2018, el número de convocatorias incrementó a ocho, logrando brindar apoyos a 5099 proyectos con una inversión de 1563.1 millones de pesos e impactando a 27058 empresarios sociales (INAES 2018). Las cifras se comportaron de forma tal que el mayor número de ayudas se presentó el primer año, seguido de un descenso de cifras en el segundo año y buscando un equilibrio para el tercer año, casi como la media de los dos anteriores.

Ahora bien, existen cifras que se enfocan en presentar la contribución específica para los grupos vulnerables como parte de las prioridades del PFES. Dichas cifras se presentan sólo en el año 2017 y el 2018, cuando se incorporan medidas que la evaluación realizada por CONEVAL establece. Por tal motivo, los informes de ambos años realizan un desglose en el que señalan las poblaciones beneficiadas. Estos grupos son mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, municipios o territorios donde se implementa el programa de prevención a la violencia y la delincuencia, así como personas hablantes de lenguas indígenas.

De acuerdo con las cifras, el número de apoyos destinados a OSSE conformadas en su mayoría por mujeres es de 2680 proyectos en 2017, logrando beneficiar a 10861 mujeres con un total de 734.7 millones de pesos (INAES 2017). Al año siguiente, el número de apoyos incrementó a 2960 con un total de 853.9 millones de pesos que impactaron en la vida de 11492 mujeres. Esto implica que de un año a otro incrementó el apoyo un 16% (INAES 2018).

Para el caso de proyectos conformados por jóvenes, en 2017 se brindaron ayudas para 55 OSSE conformados por 276 jóvenes, con una suma de 22.4 millones de pesos (INAES 2017). Un año después el número de organizaciones incrementó a 59 y el número de jóvenes que se benefició fue de 290, aunque la inversión disminuyó a 20.6 millones (INAES 2018).

Sobre el fomento para las empresa de personas con discapacidad, se impulsaron 172 proyectos en 2017, con una suma de 51.2 millones de pesos y beneficiando a 211 personas (INAES 2017) Un año después, sin embargo, disminuyeron estas ayudas a 161, es decir, 11 menos, con una suma de 46.1 millones de pesos y beneficiando a 190 personas (INAES

2018), es decir, 21 personas menos que se reflejaron en 5.1 millones de pesos menos en inversión para este tipo de proyectos

Otro de los enfoques que existe es dar cobertura a los municipios con el Programa de Prevención a la Violencia y la Delincuencia. Para 2017 se impulsó a 899 proyectos en municipios con este programa, con una suma de 260.1 millones de pesos y beneficiando a 4840 empresarios (INAES 2017). Un año después el número de proyectos disminuyó a 807 proyectos y la suma de inversión fue de 253.5 millones, casi siete millones menos que el año anterior, y con 670 personas menos como beneficiadas, alcanzando un total de 4170 empresarios (INAES 2018).

Finalmente, se hace énfasis en incentivar a las personas hablantes de lenguas indígenas. Para 2017, se impulsaron 680 OSSE con un total de 3422 personas beneficiadas. La suma que se invirtió para estos proyectos fue de 184.5 millones (INAES 2017). Un año después, el número de OSSE apoyadas se mantiene, sin embargo, descendió el número de personas beneficiadas a 3233, es decir 189 personas menos. Un aspecto a considerar, es que la suma de inversión incrementa a 194.7 millones de pesos, es decir, diez millones de pesos más (INAES 2018).

Uno de los grandes problemas es que dichos datos desagregados sólo se muestran en estos informes. A partir de 2018 y con el cambio de administración el programa pierde relevancia a nivel nacional y los resultados que se reportan no permiten visualizar el impacto a nivel nacional. Lo anterior se puede concluir por el presupuesto asignado para el período después de la nueva administración, donde la mayor parte del gasto social se dirige a la universalización de ciertos derechos, como ya se ha mencionado en el capítulo. Una de las consecuencias directas para el PFES con este nuevo enfoque de política social es la reducción considerable del presupuesto asignado al programa, el cual se estima que disminuye de manera importante.

Precisamente esta falta de fondos, es lo que se considera la razón principal de la implementación de *soft policies* de tipo cognitivo durante los últimos años, como ya se mencionó. La siguiente figura resume los aspectos anteriormente mencionados con respecto a la creación de nuevos proyectos.

Tabla 3.2: Resultados del PFES dentro del período 2015-2018 con relación al objetivo 3 del programa

Variable	2016	2017	2018
Monto (millones de pesos)	1951.6	1350.5	1563.1
Personas apoyadas	28591	24693	27058
Proyectos apoyados	5328	4515	5099
Grupos vulnerables favorecidos			
Mujeres		10861	11492
Jóvenes		276	290
Personas viviendo en lugares violentos		4840	4170
Personas indígenas		3822	3233

Fuente: Elaboración propia con información de Informe de Resultados INAES 2016, 2017, 2018

4.2.2 Desarrollo de capacidades

El segundo objetivo del programa se refiere a crear y fortalecer capacidades para las empresas de la economía social. En 2016 se estimularon 1960 proyectos (INAES 2016), mientras que dicha cifra se duplicó un año después (INAES 2017), con 3806 apoyos en 2017 y en 2018 baja la cifra a 3529 (INAES 2018). El número de OSSE que participaron tiene este mismo comportamiento, dado que en 2016 se apoyó a 1408 (INAES 2016), en 2017 tiene un incremento con un total de 2536 OSSE casi duplicando la cifra del año anterior (INAES 2017), y en 2018 la cifra baja nuevamente a 2169 (INAES 2018).

Como resultado, el número de empresarios sociales que son beneficiados actúa de la misma manera, teniendo un total de 8558 empresarios en 2016 (INAES 2016), duplicando el número un año después (INAES 2017) y bajando la cifra a 13878 en 2018 (INAES 2018). Es importante comentar, que este soporte para el desarrollo de capacidades tiene que ver con fortalecer aspectos la comercialización de los productos o la formación en habilidades de liderazgo y gerenciales, y que seguramente las cifras experimentan un decremento en 2018 porque es el último año de dicha administración.

Tabla 3.3: Resultados del PFES dentro del período 2015-2018 con relación al objetivo 2 del programa

Variable	2016	2017	2018
Número de apoyos	1960	3806	3529
Número de organizaciones apoyadas	1408	2536	2169
Número de personas apoyadas	8558	16757	13878

Fuente: Elaboración propia con información de Informe de Resultados INAES 2016, 2017, 2018

4.2.3 Apoyo a banca social

El cuarto objetivo del programa se orienta al fortalecimiento de las finanzas solidarias. Los resultados del programa indican que durante el primer año se impulsó tanto a las SOCAP como a las SOFINCO con una inversión de 3 millones de pesos (INAES 2016). Un año después se incrementa a más del doble y se incentivó a 55 entidades (INAES 2017), mientras que en 2018 disminuyó la ayuda a 31 proyectos y una suma de dos millones de pesos (INAES 2018). Uno de los aspectos más interesantes es el estímulo a las entidades para que estas mismas otorguen créditos a otras entidades del sector de la ESS, especialmente en el caso de PROSPERA o de INAES[347]. Como ya se ha mencionado, el potencial de la banca social en la ESS es muy amplio.

[347] Los informes de resultados establecen la importancia del apoyo de las Sociedades de Ahorro y Préstamos a las OSSE. Actualmente, el Director de INAES se ha enfocado en promover este tipo de apoyo dada la falta de apoyo y financiamiento por parte del Estado (GSEF, "Voces de la Economía Social", *op. cit*). De acuerdo con la visión de la economía social que mantiene el Instituto, se busca dejar de depender de instancias gubernamentales o subsidios que promuevan una relación paternalista. En entrevistas de trabajo de campos realizadas para esta investigación doctoral, este elemento es reiterativo (Ver Anexos V y VI, guiones de entrevista 08, 11, 12).

CAPÍTULO IV
EL APREMIANTE ROL DE LA EVALUACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE MÉXICO

Entender el rol que la evaluación tiene, desde una aproximación cognitiva, permite promover transformaciones sociales. El caso de Canadá abordado a lo largo de esta tesis, arroja distintas claves de las acciones que deben realizarse para promover procesos de evaluación de políticas – en este caso de la ESS – distintos, y que integren una perspectiva participativa en conjunto con un tipo de gobernanza asociativa. Ahora bien, los cuestionamientos principales serían reconocer los pasos para llegar allí, así como determinar la posibilidad de estas metas. Del mismo modo, se deberá profundizar en conocer los elementos necesarios para dicho proceso de cambio en el caso de México.

Lo primero que hay que hacer, es entender el lugar desde donde se parte. Es decir, realizar un diagnóstico de la situación. Lo siguiente, es identificar los aspectos que pueden mejorarse y trazar una ruta para validar esta propuesta. A lo largo de este capítulo se identificará cuál es la ruta que debería trazarse en el caso de México con relación a la evaluación de la ESS. Para ello, se analizará el proceso de evaluación que se lleva a cabo en México, considerando los elementos recuperados en el capítulo dos. A partir de esto, se presentará – desde la perspectiva de cumplimiento de derechos humanos desde los ODS – cuál es el avance que existe en el país para el cumplimiento de los objetivos seleccionados.

Posteriormente, se revisará cuál es el trabajo en materia de medidas que ha tomado el país para que los derechos elegidos sean respetados y garantizados y con esto entender qué vacíos siguen existiendo en las políticas de promoción de los derechos analizados. La metodología llevada a cabo es el análisis documental de las resoluciones realizadas por Órganos de Naciones Unidas y datos estadísticos sobre el avance de los indicadores de los ODS. Así, se podrán revisar las áreas que deben evaluarse desde uno de los programas

que busca contribuir al cumplimiento y garantía de dichos derechos: El programa de Fomento a la Economía Social.

1. Antecedentes y balance preliminar sobre la evaluación de la Economía Social y Solidaria en México

Tras haber sido creado en 2015, el INAES ha realizado una evaluación para el PFES en 2018. Como ya se ha comentado, previo a la creación del mismo se realizó un diagnóstico identificando las principales necesidades que existen dentro del sector para la promoción de políticas públicas que permitan un desarrollo de la ESS óptimo. Como antecedente, Cardozo Brum (2003; 2015; 2017) señala que la profesionalización de la evaluación de la política social comienza en el año 2000, momento en que se democratiza el país y se promueven mecanismos para evaluar la política pública en la búsqueda de generar aprendizaje y mejorar los procesos.

Lamentablemente, son distintas las razones por las que el proceso ha sido difícil, muchas de las cuales se reflejan en los problemas que la evaluación de la ESS ha tenido, como son la necesidad de integrar evaluaciones participativas que involucren a todos los actores que intervienen, la implementación de evaluaciones que más que aprendizaje sean mecanismos de control y que como resultado, provocan que la atención de las personas que participan en los programas sea lo menos relevante de la misma, sin generar impacto real en la población objetivo. Además de ello, se suman otros elementos como el alto costo de las evaluaciones, las metodologías que se utilizan, y el alcance en el tiempo que pueden llegar a medir o no (Cardozo Brum 2003).

En 2003 se establece la necesidad de evaluar las políticas públicas de acuerdo con la LGDS[348]. Posteriormente, a partir de 2006 el CONEVAL adquiere el rol de evaluar la política social en el país y un año después se realiza un Programa Anual de Evaluaciones (PAE) (Cardozo Brum 2015). En el transcurso de este período, el número de evaluaciones de programas que ha tenido que realizar el CONEVAL ha incrementado

[348] Ley General de Desarrollo Social, *op. cit.*

considerablemente, y de acuerdo con Cardozo Brum (2019), esto ha comprometido la calidad de las evaluaciones.

En suma, las condiciones sociopolíticas del país intervienen en gran medida para la falta de profesionalización de los procesos de evaluación. Debido a las consecuencias del sistema presidencialista que dominó durante el periodo previo a la transición a la democracia que se revisa en el capítulo tres, así como la percepción de la evaluación no como un medio para el aprendizaje, la calidad de las evaluaciones sigue siendo insuficiente.

Con este antecedente, puede observarse que los procesos de evaluación no forman parte importante en los procesos de diseño de políticas públicas en el país. El CONEVAL, pese a todo, ha permitido que la visibilidad de estos procesos – a partir de la institucionalización del organismo – se fortalezca a nivel nacional. Durante los últimos años, se han desarrollado metodologías que involucran la consideración de los Derechos Humanos para la medición de la pobreza a través de la integración de los derechos sociales que logran garantizarse, así como los déficits que aún existen. Este es uno de los grandes hitos que ha desarrollado el organismo. Sin embargo, no debe dejarse de lado la crítica que plantea Cardozo Brum (2019) sobre la necesidad de fortalecer la calidad de las evaluaciones.

Porque las evaluaciones pueden seguir realizándose, pero lo importante es identificar el por qué se evalúa lo que se evalúa. Si se retoma lo que se observó en el capítulo dos, Bouchard (2009a) establece que la evaluación nunca es neutral, siempre atenderá a ciertos intereses, a ciertos objetivos, y a ciertos grupos que consideren aspectos relevantes de estos mecanismos de evaluación.

Desde la tipología que plantean Bouchard, Leblanc y Michaud (2005) la evaluación que desarrolla México para el PFES podría catalogarse como aquella que busca medir las dimensiones que constituyen la organización desde el aspecto del PFES y el INAES, como modo del reconocimiento de la ESS. Se queda, sin embargo, en un estado muy incipiente, dado que no aborda los vínculos que existen con los valores de la ESS, el impacto económico, social, político y cultural que presenta en la sociedad. Se orienta

mayormente a ser una evaluación que mide la adaptación de los objetivos del programa al PND. La pregunta a resolver en este aspecto es sobre el objetivo de medir la alineación con los objetivos del PND. Si bien, es necesario identificar la congruencia de las políticas públicas con los planes actuales que están midiendo el modo en que estos advierten las necesidades del respeto y garantía de los Derechos Humanos, el diagnóstico realizado cinco años antes señalaba ya dicha adecuación, por lo que, quizás habría sido de mayor enriquecimiento identificar el modo en que se estaban alcanzando esos objetivos.

El CONEVAL como ente evaluador del PFES realiza una evaluación por terceros, donde el rol de este diagnóstico se convierte en una herramienta para la gobernanza de políticas públicas, desde la visión de Bouchard y Richez-Battesti (2009). La evaluación en México adquiere cierta independencia, por ser un actor ajeno a gobierno quien la lleva acabo. Sin embargo, el organismo busca distinguir la forma en la que los recursos se están optimizando, ya que busca medir la eficacia de la política social en el país. El riesgo de esta evaluación está en el rol de los actores, que pueden pasar de sujetos a objetos, convirtiéndose en ejecutores de proyectos y con ello, se inhiba la voz de las comunidades, colectivos y personas participantes del proyecto[349]. Este tipo de evaluación impide que otros actores intervengan en el proceso y con ello, el impacto o efecto de dichas recomendaciones se quedan en un nivel parcial, con lo que los resultados que se obtendrán, serán del mismo alcance[350], de la misma forma que se ha revisado en el capítulo dos.

Asimismo, en el caso de la gobernanza que se presenta en el caso de México, se observa un tipo de gobernanza pública, es decir, aquella que busca encajar que las políticas y resultados de las mismas coincidan con los propósitos del gobierno en turno. Si bien es cierto que el CONEVAL ha buscado medir la forma en que se orienta el PFES al PND, los resultados de la evaluación también establecen cómo la administración en turno cumple los objetivos, considerando una perspectiva estratégica y gerencial basada en la rendición de cuentas, como ya se había mencionado. El principal riesgo de esto es la

[349] Este mismo elemento se presenta en gran parte de la ayuda el desarrollo, donde en muchos de los proyectos aún persiste el concepto de beneficiario en vez de población participante. En los casos analizados en esta tesis – específicamente el de Brasil – presente esta situación. Para más detalle me remito al capítulo dos, apartado modalidades de la evaluación.
[350] Al respecto, me remito al detalle analizado en el capítulo segundo.

trampa subsidiaria, es decir, la falta de autonomía del PFES debido a la dependencia de los recursos para el mismo. Actualmente, tanto el programa como el INAES tienen menos fondos que en años anteriores. La pregunta que surge de ello es si la disminución de recursos proviene de factores internos a partir de la evaluación, o de factores exógenos como el cambio de la política social que ya se mencionó, o el impacto de los intereses de las administraciones en turno, como propone Coraggio (2014).

En el caso de la perspectiva que proponen Salathé-Beaulieu, Bouchard y Mendell (2019), México no podría considerarse en ninguna de las evaluaciones o categorías que se establece, dado que es una evaluación que realiza una entidad externa, no mide el impacto en términos de beneficio social, ni implementa metodologías que permitan observar la forma en la que la sociedad está generando un cambio en su realidad. No mide la utilidad social, no mide el impacto no financiero, no genera alternativas para medir el trabajo no remunerado, y tampoco identifica la forma de construir consenso sobre el impacto.

De acuerdo con la revisión crítica de las tipologías analizadas y la propia construcción de una tipología sobre la evaluación de la ESS, México se colocaría la promoción de evaluaciones por objetivos. Como se ha comentado, las fortalezas de este tipo de evaluación es que logra medir la manera en la que se están alcanzando las metas de este programa, así como contabilizar el grado de avance que se ha tenido. Esto permite tener una métrica que señale el porcentaje de trabajo que debe realizarse y que necesita seguir mejorando. Sin embargo, existen varios riesgos respecto a esta evaluación. El primero de ellos es que guía bajo los principios de la producción y cumplimiento de metas en un sistema alineado a los objetivos del mercado, lo que puede impedir el trabajo desde los principios y valores de la ESS.

Asimismo, atender específicamente a los objetivos deja de lado identificar el impacto que está existiendo a nivel económico, social, cultural y político, así como de elementos como la gobernanza de los actores que forman parte, el grado de cohesión social o el sentido de comunidad que esto genera. Para ello conviene recordar que muchas veces, este tipo de programas se diseñan con objetivos particulares de administraciones particulares, y que hace más de tres décadas se creó un programa muy similar al que existe actualmente en el país que fue el precedente del actual PFES, como se revisó en el capítulo tres. Esto es

sólo el reflejo de lo que ocurre con la política social en México, donde el número de programas enfocados para la reducción de la pobreza ascendían a 616 programas para 2016, y de esos, 130 se habían creado desde 1985, de acuerdo con los autores Franco Parrillat y Canela Gamboa (2016, 176).

Lo anterior representa la manera en la que las políticas públicas y los programas se diseñan, se mantienen y se acumulan. Ahora bien, antes de hablar sobre los impactos o transformaciones sociales que se han suscitado a partir de la creación de programas como PFES, es importante resaltar las principales políticas públicas sociales de los últimos veinte años, como antecedente que nos sitúe en la serie de medidas que ha generado la ESS a nivel nacional.

Si se analiza a partir de la transición a la democracia, se distingue que han existido ciertas estrategias que buscan terminar con la pobreza y promover oportunidades para las personas. La principal política de este tipo son las transferencias condicionadas[351]. Este tipo de apoyos han intentado promover un piso social mínimo para las personas en condiciones de pobreza extrema, con el objetivo de generar oportunidades para las mismas, resultando en una de las políticas públicas a nivel internacional mayormente reconocidas por el impacto que han tenido en la población mexicana. Asimismo, a partir de 2003 se comenzó la cobertura del seguro popular[352] para todas las personas, y durante el siguiente sexenio se promovió la pensión para adultos mayores[353] que no están vinculados a alguna de las prestaciones de seguridad social a nivel nacional.

Estos programas han tenido distintos cambios durante los últimos veinte años, pero en general han mantenido sus objetivos principales durante este transcurso de tiempo (Franco Parrillat y Canela Gamboa 2016). A partir de la administración de 2012 se

[351] El programa Prospera, de 1997 a 2002 se llamó Progresa. A partir del 2000 hasta 2014, Oportunidades. Banco Interamericano de Desarrollo, "Síntesis del programa Prospera en México", https://n9.cl/ar7l5, último acceso 12 de marzo de 2021.
[352] Banco Interamericano de Desarrollo, "El seguro popular de salud en México. Desarrollo y retos para el futuro", https://n9.cl/fua12, último acceso 12 de febrero de 2021.
[353] Durante su vigencia ha tenido distintas modalidades, entre las que se encuentra el apoyo económico a personas adultas mayores (primero para mayores de sesenta años, luego de setenta y actualmente de 65 años y más). CEPAL, "Base de datos de programas de protección social no contributiva", https://n9.cl/zq9y0, último acceso 12 de enero de 2021. Actualmente, el programa se ha extendido a la cobertura universal de personas mayores de 65 años. Gobierno de México, "Pensión para el bienestar de los adultos mayores", https://n9.cl/mwe2q, último acceso 19 de enero de 2021.

mantienen estas políticas y se incluye la Cruzada Nacional contra el Hambre[354], política que busca terminar con las condiciones de pobreza extrema de más de siete millones de personas, integrando esta estrategia a los esfuerzos por parte del Programa Prospera que en los años previos se había fortalecido.

A pesar de los avances en estas políticas sociales, la pobreza, la desigualdad y la falta de empleo son problemas que persisten en México y que se interrelacionan construyendo una sociedad donde no existen oportunidades y siguen presentándose problemas muy graves como la discriminación hacia ciertos grupos; la situación de carencias sociales para más de la mitad de la población; dos terceras partes de las personas mexicanas viviendo con un empleo propio que no les brinda garantías y derechos universales como un subsidio de desempleo, una pensión para el retiro, la baja por maternidad, entre otros. Es por ello, que identificar una metodología que permita medir el avance en estos aspectos resulta más que relevante para el caso mexicano.

Como ya se ha mencionado, una de las metodologías emergentes es la vinculación con el desarrollo y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de la implementación de la Agenda 2030 en cada país. De acuerdo con la Declaración de la Agenda 2030, para alcanzar la prosperidad es esencial un crecimiento económico debe ser sustentable, sostenido e inclusivo[355]. Referirse a un crecimiento de este tipo indiscutiblemente incorpora otros elementos para ser sostenible como el desarrollo como libertad desde la promoción de capacidades, (Sen 2000), o la propuesta de una medición de bienestar más allá de una producción económica (Stiglitz, Sen y Fitoussi 2015). Éste sin duda es uno de los mayores objetivos que persigue esta nueva agenda (Naciones Unidas 2018). Esta meta sólo se alcanzará entendiendo que el bienestar debe compartirse y que se debe enfatizar en trabajar sobre la desigualdad de ingresos.

Asimismo, en este punto se señala que se llevarán a cabo esfuerzos para promover una economía centrada en las personas, dinámica, sustentable e innovadora (Naciones Unidas 2018). Precisamente en este punto es donde se liga la importancia de la ESS para una

[354] SEDESOL, "Cruzada Nacional contra el Hambre", https://n9.cl/htvek, último acceso 12 de enero de 2021.
[355] Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, *op. cit.*

agenda 2030 que promueva mayor igualdad, que busque mitigar fenómenos sociales como la pobreza y la desigualdad, y que empodere a las personas buscando promover oportunidades para ellos a través de un tipo de economía que más que centrarse en el capital, se considere a la persona como el elemento más importante en este sistema socio-económico.

2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el caso mexicano: una doble lectura desde la lectura de la Economía Social y Solidaria

Una de las peculiaridades de esta Agenda 2030 es la capacidad de incidir no sólo a nivel global, sino desde la escala local. Es decir, los Estados tienen la capacidad de adaptar dicha agenda de acuerdo a las necesidades que existen a nivel nacional, así como a las prioridades que tiene cada país. En el caso de México, se han tomado distintas decisiones para adaptar dicha agenda. Para efectos de esta tesis, se considerará primero el objetivo que mantiene el PND 2012-2018[356] y los vínculos con la creación de la LESS[357] y el PFES. A ello, se sumará la perspectiva del PND 2018-2024 y su vinculación con la ESS. Así, se obtendrán los principales vínculos con los ODS. Considerando que debe tomarse un período de tiempo que incluya el momento antes de la aprobación de la LESS, el INAES y el PFES, así como un período tras la implementación, se ha elegido el PND a partir de la aprobación de la LESS, así como el PND de la siguiente administración. Este proceso integrará algunos indicadores que de acuerdo a la realidad de México intervendrán para su consideración.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, los principales objetivos en los que coinciden la ESS y el PND es lograr un México próspero e inclusivo. Estos objetivos concuerdan directamente con la creación de la LESS así como con el PFES, debido a que alinean los objetivos de las políticas públicas de la ESS con los objetivos del PND del sexenio 2012-2018. Dichas afinidades se enfocan en promover oportunidades para las personas, para generar un desarrollo económico y social a través de la generación de trabajo, lo que les permita incluirse laboralmente a través de estas oportunidades de empleo y así terminar con el círculo vicioso de pobreza en la sociedad.

[356] Gobierno de la República, "Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018", *op. cit*.
[357] Ley de la Economía Social y Solidaria referente al sector social de la economía, *op. cit*.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 cuenta con tres ejes centrales: política y gobierno, política social y economía. La convergencia que se muestra entre el Plan y la Agenda 2030 es de un objetivo clasificado con el objetivo de superación de la pobreza; 4 objetivos clasificados dentro del objetivo de pleno empleo y trabajo decente; y 4 objetivos clasificados con el objetivo de la reducción de la desigualdad[358]. De este modo, en ambos planes nacionales, las coincidencias con los objetivos de superación de la pobreza, promoción de trabajo decente y reducción de las desigualdades son claves para identificar la contribución de la ESS. Considerando estos elementos, es importante analizar qué indicadores ha decidido México tomar en cuenta para medir el avance de estos objetivos.

Para hacer este análisis, se han elegido una serie de indicadores de los ODS que más se vinculan con la ESS, de acuerdo al análisis realizado en el capítulo dos sobre los vínculos de los sub-objetivos de cada objetivo, y de estos, se ha revisado qué indicadores considera la Agenda 2030 en México, los cuales son: población por debajo de la pobreza nacional por sexo y edad; proporción de población vivienda en pobreza en todas las dimensiones; proporción de empleo informal con respecto al empleo; tasa de desempleo desglosada; proporción de la población que declara haberse sentido discriminada; y la proporción del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de protección social.

Figura 4.1: Indicadores seleccionados para analizar el cumplimiento de los ODS

Fuente: Elaboración propia

[358] CEPAL-Naciones, "Plan Nacional de Desarrollo de México 2019-2024", *op. cit.*

A partir de la identificación de los indicadores que ha asumido la Agenda 2030, se propone una lectura sobre la forma en que estos indicadores se han comportado durante la última década. Para ello, se realizará desde dos lecturas diferentes. En primer lugar, se analizarán datos que arrojen resultados sobre la manera en que estos indicadores se han comportado desde las cifras de la población que ahora tienen mayores oportunidades y acceso a cubrir sus necesidades básicas, la población que ha encontrado un trabajo y cómo es que han encontrado un trabajo, así como a los índices de discriminación que han mantenido los grupos en situación de vulnerabilidad en el país. En segundo lugar, se analizará la manera en la que se han mejorado – o no – las condiciones de desigualdad en México desde una lectura basada en documentos oficiales de Órganos de Naciones Unidas.

Esta lectura se realiza considerando una década de tiempo de medición en un periodo que considere tres momentos claves: un periodo previo a la aprobación de la LESS (2009), un período durante la implementación de las políticas públicas principales que propone dicha ley: la creación del INAES y el PFES (2015), así como un período después de la implementación del PFES y la creación del Instituto (2019). Con esto, se espera entender si es que las condiciones en el caso mexicano han mejorado durante los últimos años, desde la perspectiva de los objetivos que busca atacar el PFES.

2.1 El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde una lectura cuantitativa

Los resultados de esta investigación muestran que las personas viviendo en situación de pobreza no han mejorado considerablemente sus condiciones. El número de personas con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos ha pasado de 54.7 a 61.1 millones de personas en los últimos diez años (CONEVAL 2019b). Esto significa que más de sesenta millones de personas en el país, vivían con menos de 2397 pesos en las zonas rurales (aproximadamente 96 euros), y con 3427 pesos en la zona urbana (aproximadamente 137 euros). Para noviembre 2020, dichas cifras han incrementado a 2555 en zonas rurales (aproximadamente 102 euros) y 3610 (144 euros) en zonas urbanas, mientras que en abril 2021 se incrementa a 2617 (aproximadamente 104 euros) en la zona rural y 3722

(aproximadamente 148 euros) en relación a la zona urbana[359] . Ahora bien, estos datos no aportan suficiente si no se explica qué significa vivir con un promedio de 3610 pesos mensuales (144 euros).

Para entender lo anterior, es importante mencionar que la canasta básica en 2020 representaba un total de 1643 pesos (aproximadamente 65 euros). Esto significa que, para el caso de la población rural, 45.3% del ingreso se dirigía a este gasto, mientras que en la zona rural representaba el 64.3% de su ingreso. Estas cifras revelan la falta de capacidad que existe para esta población de destinar sus ingresos a otros aspectos que deben cubrirse como la vivienda, educación, salud, entre otros. Solo a manera de referencia, el sitio web Picodi realizó un estudio en donde se analiza el porcentaje del salario mínimo que se dirige a la canasta básica en los países, y mientras que México invierte en promedio el 44.7% (un poco menos de lo mostrado en los ingresos que se muestran en esta tesis), muchos de los países que se han analizado en esta tesis tienen un porcentaje de gasto menor en dicha canasta. En el caso de Europa, por ejemplo, España (9.2%), Luxemburgo (9.5%), Francia (12.7%), Eslovenia (14.9%), Grecia (17.6%), Rumania (23.4%) dirigen menos de una cuarta parte de sus ingresos.

Por otro lado, muchos de los países analizados en el caso americano tienen porcentajes menores al de México, como el caso de Canadá (11%), Argentina (27%), Chile (29.2%), Brasil (32.1%) y Colombia (33.5%) quienes dedican menos de una tercera parte de su ingreso. Finalmente, uno de los casos que se menciona constantemente en esta tesis es Corea del Sur, quien dirige un 17.1% de su ingreso a la canasta básica[360]. Lo anterior demuestra la incapacidad del ingreso mexicano para realizar otras actividades, como ya se ha mencionado, y constituye uno de los cuestionamientos principales que tienen que ver con cuál es la forma para que las personas puedan salir de este círculo vicioso de pobreza cuando se dirige la mitad de sus ingresos a cubrir la necesidad básica de alimentación y cuál es la vía en la que pueden satisfacer las demás necesidades básicas que viven cuando los recursos no son suficientes.

[359] CONEVAL, "Evolución mensual del valor monetario de la Línea de Pobreza por Ingresos (Canasta alimentaria más no alimentaria)", https://n9.cl/n5e0i, último acceso 12 de mayo de 2021.
[360] Ahorro Magazine, "El salario mínimo alrededor del mundo", Picodi.com, https://n9.cl/cevbg, último acceso 21 de marzo de 2021.

Estas preguntas podrían resolverse si el Estado diseñara estrategias para cubrir las necesidades básicas de esta población. Lamentablemente, la situación no es así. En primer lugar, hay que considerar que el ingreso no es el único aspecto que mide la pobreza, aunque nos brinda un primer panorama de los otros factores que esta población no se permite cubrir. A continuación, se abordará la evolución de estas necesidades a lo largo de la última década.

Concerniente al acceso a servicios básicos, donde aproximadamente una quinta parte de la población no tiene acceso a este derecho, la disminución de porcentajes ha sido poco relevante, pues ha existido una reducción del 2.1%. En 2008, más de 20 millones de personas no contaban con servicios de electricidad, agua potable, drenaje y combustible para cocinar en sus casas[361]. En el país, un poco menos de la mitad de la población (44.3%) vivía sin acceso a estos servicios en 1990. Para la década del 2000, el porcentaje disminuye a 32.3%. Si se observa en comparativa con la última década analizada en esta investigación doctoral, entre menor es el porcentaje de personas sin acceso a los servicios básicos es más difícil que los porcentajes mejoren.

Sin embargo, en la última década el avance ha sido de un 2.1%, mientras que en promedio en las décadas anteriores el avance fue de 12.5%. Los estados mayormente afectados por esta falta de promoción de estrategias para el acceso a servicios básicos se encuentran en el sur de México, donde Oaxaca (37.4%), Guerrero (29.4%) y Chiapas (25.8%) son los principales estados con dichas carencias[362], frente al 2.6% de la Ciudad de México y el promedio del 12% a nivel nacional de las 32 entidades.

En el caso de la alimentación, se observa que ha descendido un 3% el porcentaje de personas que tienen esta necesidad no cubierta, sin embargo, para 2018 un cuarto de la

[361] La variación de los porcentajes en esta carencia no representa una diferencia considerable, ya que oscilan en una quinta parte de la población nacional que no cuenta con estos servicios. En 2008 era el 22.9% de la población, que pasó a ser el 21.2% en 2014 y finalmente, el 19.8% en 2018. Eso significa 25.5 millones de personas en 2008, 25.4 millones de personas en 2014 y finalmente, 24.7 millones de personas en 2018 (CONEVAL, *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*. Ciudad de México: CONEVAL, 2019b).
[362] CONEVAL, "Carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda", https://n9.cl/15486, último acceso 14 de marzo de 2021.

población total aún vivía con esta carencia[363]. Incluso, después de haberse implementado la estrategia nacional "Cruzada contra el hambre" cinco años antes[364], que ya se mencionó previamente. Esta privación es una de las principales necesidades básicas que se identifican en el caso mexicano. La estrategia de la Cruzada como respuesta mantenía expectativas altas con relación a la cobertura de la población beneficiada, sin embargo, los resultados muestran que no ha sido así. De este modo una alta tasa de la población mexicana sigue sin el acceso a este derecho.

De este modo, esta población no tiene la capacidad de adquirir los alimentos necesarios para la nutrición, a la posibilidad de encontrar estos productos en sus regiones, y a la frecuencia con la que se consumen estos alimentos. En la mayor parte de los casos, las zonas que se encuentran en la periferia son aquellas que no tienen el acceso o el ingreso, y en la mayor parte de las ocasiones son zonas rurales, donde solo el 10% de la población consume carne tres o más días a la semana (CONEVAL 2010, 101).

Con respecto a la educación, se observa que el rezago educativo ha disminuido cinco puntos porcentuales, sin embargo en 2018 aún existen 21.1 millones de personas que enfrentan esta problemática[365], la cual se ha intensificado en el último año como

[363] En el caso de la carencia por acceso a la alimentación, existe una ligera disminución de personas que tienen esta carencia, pasado por un incremento en los años entre los períodos analizados. Esto quiere decir que en 2008 el porcentaje de la población con esta carencia representaba el 21.7% y en 2014 el porcentaje aumento a 23.4%, disminuyendo nuevamente cuatro años después a 20.4%. Esto representó un total de 24.3 millones de personas en 2008 con carencia por acceso a la alimentación (CONEVAL, 2019b, *op. cit.*).

[364] En 2013 se decretó una estrategia a nivel nacional llamada "Cruzada nacional contra el hambre", que mantenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de millones de personas viviendo en pobreza alimentaria (CONEVAL, *Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía*, Ciudad de México: CONEVAL, 2018) y además de ello buscaba transformar el entorno de las familias con satisfacción de necesidades básicas como vivienda digna, infraestructura, agua potable, educación, salud y proyectos productivos (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012", E/C.12/MEX/5-6, 21 de julio de 2016, https://n9.cl/kuawn, último acceso 21 de marzo de 2021). Esta estrategia logró atender a 5.43 millones de personas en situación de pobreza extrema, lo que representaba el 77.56% de la población objetivo (Naciones Unidas 2017, 24). Aun así, el número de personas con esta carencia en 2018 fue de 25.5 millones de personas (CONEVAL 2019b, *op. cit.*).

[365] El rezago educativo ha disminuido 5 puntos porcentuales de 2008 a 2018, con un porcentaje de 21.9% en 2008 y en 2018 de 16.9%, lo que significa, que se pasó de 24.5 millones de personas con rezago educativo en 2008 a 21.1 millones de personas en 2018 (CONEVAL, 2019b, *op. cit.*). A pesar de estos esfuerzos, el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un año después de la presentación de estos resultados, existen ciertos temas pendientes como la mejora de calidad de los docentes, la mejora de infraestructura, el fortalecimiento de la lengua indígena en la educación, la cantidad de población infantil sin acceso a la educación y el alto abandono escolar (Naciones Unidas, Asamblea General, "Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre México. Informe de la

consecuencia de la COVID-19, que ha impactado en que el tipo de educación que se implemente sea a distancia a través de clases en línea, o por televisión para aquellas personas y escuelas que no tienen posibilidad de ofrecer las clases por Internet. Lo anterior impacta en la pérdida de un año escolar, que representa un aproximado de 180 días de cierre de las escuelas de marzo de 2020 a febrero de 2021, la cifra más alta en América Latina y que posiciona a México en el lugar número ocho a nivel mundial con las escuelas cerradas por mayor tiempo[366].

El principal riesgo de continuar con este modelo de clases es el abandono escolar de aquellas poblaciones con menos recursos. Tan solo en el caso de la Ciudad de México, se ha identificado que el 20% de los niños y adolescentes con menos recursos han tenido que abandonar la escuela[367].

De todas las necesidades básicas, la salud[368] representa aquella que ha tenido un mayor avance durante la última década, reduciendo a la mitad la población que mantenía esta necesidad y alcanzando un 16.2% en 2018. Este avance ha sido resultado de la implementación del Seguro Popular principalmente[369], como ya se ha mencionado. Esta política ha permitido brindar opciones de seguridad social a personas que no cuentan con un empleo formal, brindando acceso a este derecho desde un mecanismo que brinde cobertura universal. A pesar de los esfuerzos, autores como Franco Parrillat y Canela

---

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", A/HRC/WG.6/31/MEX/3, 24 de agosto de 2018, https://n9.cl/suuml, último acceso 21 de marzo de 2020)

[366] De acuerdo con la organización, el sesenta por ciento de los niños en la región de América Latina y el Caribe han perdido un año escolar tras el cierre de escuelas causados por la COVID19. México enfrenta una de las situaciones más preocupantes debido al largo período de cierres de escuelas que se suma a la necesidad de mejorar la calidad en el país previa a esta situación. UNICEF México, "3 de cada 5 niños y niñas que perdieron un año escolar en el mundo durante la pandemia, viven en América Latina y el Caribe. La región se enfrenta al cierre de escuela más largo", noticia del 2 de marzo de 2021, https://n9.cl/e3yx , último acceso 20 de abril de 2021.

[367] UNICEF México, "Genera Ciudad de México datos sobre COVID-19 y los impactos en la infancia", noticia del 11 de abril de 2021, https://n9.cl/mo6q9, último acceso 20 de abril de 2021.

[368] En 2008, el porcentaje de personas con dicha carencia era del 38.4%, en 2014 del 18.2%, y en 2018 ha pasado a ser de 16.2% (CONEVAL 2019b, *op. cit.*).

[369] De acuerdo con el Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del PIDESC, este avance resulta del impulso para la implementación del Seguro Popular que en 2016 había incorporado a más de 55 millones de personas y en diciembre de 2013 con los esfuerzos del Seguro Popular, el IMSS y el ISSTE se atendía a 109 millones de mexicanos (Naciones Unidas 2016, p.29). Asimismo, la serie de políticas sociales que en 2016 de acordaron a través de la firma del Acuerdo Nacional hacia la Universalización de los servicios de Salud entre la SSE, el IMSS, el ISSTE para lograr la universalización y portabilidad de atención médica en el país (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1, 28 de julio de 2017, https://n9.cl/25lr7, último acceso 12 de abril de 2021)

Gamboa (2016, 175) sostienen que esta política sigue sin tratarse de forma sistémica, sino como eventos aislados. Aunado a ello, en el último año esta política ha tenido algunos cambios, especialmente en la búsqueda de la cobertura universal de este derecho, con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) que fue aprobada por la Iniciativa del Instituto de Salud para el Bienestar[370].

Por otro lado, el caso de la vivienda[371] mantiene una situación similar, ya que la privación del acceso a la vivienda disminuyó un 6.6% de la población, lo que significa 5,9 millones de personas que ahora tienen esta necesidad cubierta. Diversas son las políticas que han contribuido al avance de este derecho en las últimas administraciones federales. El Programa Nacional de Vivienda 2014-2018 buscaba promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector, mejorar las condiciones de vivienda urbana y construir y mejorar la vivienda rural[372]. Esta política buscaba un enfoque en aquellas poblaciones vulnerables, como el caso de las personas viviendo en pobreza, las personas de edad avanzada o personas con discapacidad[373] generando políticas como apoyos subsidiarios, regularización de asentamientos humanos, o créditos para las personas que se integraran al mercado formal[374].

Gran parte del apoyo que brindó esta estrategia durante la primera década del 2000 estuvo orientada a la creación de pisos firmes para sus viviendas que dieron como resultado la reducción de esta carencia en un alto porcentaje durante ese período, en donde del 82.5% de las personas con carencia de piso firme en sus hogares pasaron a un 26.34% tras la implementación de la estrategia en estas zonas (CONEVAL 2013, 36).

---

[370] Iniciativa del Instituto de Salud para el Bienestar que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes General de Salud, de coordinación fiscal, y de los Institutos Nacionales de Salud, presentado por el diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena, en la sesión de la Comisión permanente del miércoles 3 de julio de 2019, Gaceta Parlamentaria, Año XXII, 5314, 8 de julio de 2019.
[371] En 2008 el porcentaje de la población que mantenía esta carencia era el 17.7% de la población, en 2014 pasó a ser el 12.3% y finalmente, en 2018 pasó a ser el 11.1%. Esto representa 19.7 millones de personas en 2008, que disminuyeron a 14.8 millones de personas en 2014 y finalmente, a 13.8 millones de personas en 2018 (CONEVAL 2019b, *op. cit*.).
[372] Secretaría de Gobernación, "Programa Nacional de la Vivienda 2014-2018", Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.
[373] Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/40/8, 27 de diciembre de 2018, https://n9.cl/n6kw7, último acceso 16 de abril de 2020.
[374] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, https://n9.cl/2i3g, último acceso 11 de noviembre de 2020.

Existe una carencia, sin embargo, que no presenta una mejora considerable. Al contrario, más de la mitad de la población total se encuentra con una carencia al acceso de la seguridad social[375], donde 71.7 millones de la población no cuentan con este derecho. Esto significa que casi tres cuartas partes de la población total no tienen acceso a aspectos esenciales como una baja por maternidad, un subsidio de desempleo, o una pensión al retirarse de las actividades laborales. Como se ha mencionado, uno de los intentos realizados en los últimos años ha sido la política de la pensión a ciertos grupos que no tienen un empleo formal, con el programa 70 y más, que actualmente se conoce como la Pensión para las personas adultas mayores, a la que ya se hizo referencia previamente.

Actualmente, el programa se dirige a todos los adultos mayores de 68 años y a los mayores de 65 que viven en zonas de atención prioritaria otorgando 2550 pesos bimestrales (aproximadamente 100 euros cada dos meses)[376]. El número total de adultos mayores que reciben este apoyo son más de ocho millones, de acuerdo con datos del segundo informe del Gobierno Federal[377]. La población actual del país está integrada por 8.2% de población mayor de 65 años, lo que indica que casi el 80% de las personas mayores de 65 años están cubiertas con esta pensión, pero no son todas[378], lo que indica que la cobertura aún no es universal. Aunado a ello, si se considera que las personas de 40 a 65 años representan el 26.9% de la población total de México, se esperaría que se promuevan mecanismos de apoyo para este porcentaje próximo a ser adultos mayores.

Dado lo anterior, puede concluirse que, aunque son intentos que se han generado para universalizar derechos, deben seguir diseñándose mecanismos para brindar una cobertura total que, además, brinde un apoyo digno para estas personas. De ahí que dichas medidas

---

[375] En 2008, el porcentaje de personas con esta carencia era del 65%, pasó a un 58.5% en 2014 y finalmente, a un 57.3 % en 2018. Lo anterior significa que 72.5 millones de personas tenían dicha carencia en 2008, pasaron a ser 70.1 millones en 2014, y finalmente, esta cifra aumentó a un 71.7 millones de personas en 2018. Algunos aspectos que se han considerado claves, de acuerdo con Informes al Consejo Económico y Social es la implementación del seguro de desempleo (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012", E/C.12/MEX/5-6, *op. cit.*)

[376] Gobierno de México, "Pensión Universal para personas adultos mayores", https://n9.cl/mwe2q, último acceso 12 de abril de 2021.

[377] Presidente de México, "2 Informe de Gobierno de México 2019-2020", https://n9.cl/nitfs, último acceso 11 de mayo de 2021.

[378] Para alcanzar el 100% de la población mayor de 65 años tendría que existir apoyo para los más de 10 millones de personas adultas mayores en el país, de acuerdo con las cifras de INEGI en 2020. (INEGI, "Población por edad y sexo 2020", https://n9.cl/rwp8u /, último acceso 12 de mayo de 2021).

son un incipiente esfuerzo por parte del Estado mexicano para la protección social, pero no es suficiente. Hay muchos otros aspectos que deben trabajarse, como los permisos de maternidad y paternidad, las prestaciones o subsidios por desempleo, o un apoyo como la renta de garantía de ingresos o la renta básica universal.

Los ejemplos anteriores nos muestran la forma en que millones de personas siguen enfrentándose diariamente a situaciones donde no cuentan con las oportunidades suficientes para superar esta situación de pobreza. Lo anterior, se vuelve parte del círculo vicioso de la pobreza que se alimenta de la falta de oportunidades en el aspecto laboral. Las oportunidades de tener un empleo formal, que brinde las condiciones necesarias de protección social, son cada vez menores. De acuerdo con la ONU, la productividad, el empleo y el crecimiento económico están teniendo un momento de crisis durante estos años. Con la pandemia esto se ha agudizado, debido a que el número total de horas en el mundo se reducirá un 10.5%, lo que equivale a 305 millones de trabajadores de tiempo completo.

Se espera que las personas más afectadas sean quienes trabajan dentro del sector informal, como los trabajadores por cuenta propia, las pequeñas y medianas empresas, o los jornaleros (Naciones Unidas 2020). México ha tenido una disminución del empleo informal del 2.4% de 2009 a 2019, sin embargo, más de la mitad de la población tiene un empleo informal[379]. Para 2020, esta cifra representa el 56% de la población, que equivale a 31,3 millones de personas.

El sector informal, si bien brinda oportunidades de generar ingresos para las personas, tiene distintas desventajas con referencia a la seguridad social de los trabajadores. De

[379] Durante los últimos diez años, el porcentaje del sector informal en el sector no agrícola ha sido mayor al 50% de la población. En 2009, el porcentaje era de 54.5%, llegando a alcanzar su máximo porcentaje en 2012, con un 54.7%. A partir de ese año ha disminuido el porcentaje alcanzado un ligero incremento en 2015 con un 53%, y llegando en 2019 a un 52.1% (Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible México, "Objetivos de Desarrollo Sostenible", 2020). De acuerdo con el Informe que brindan a Naciones Unidas, de ese porcentaje informal el 31% de los ocupados trabajan por cuenta propia mientras que casi el 50% trabajan en establecimientos hasta de cinco personas y el número de personas que trabaja con más de 15 personas es del 10%. Contrario a lo anterior, sólo el 15% de los trabajadores formales trabajan solos o en micro-negocios de hasta cinco personas (Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012", E/C.12/MEX/5-6, *op. cit*.)

acuerdo con la OIT, el sector informal es sinónimo de mala calidad en el trabajo, puesto que se refleja en condiciones de precariedad y falta de derechos laborales, menores ingresos y falta de productividad (OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2018, 44). Trabajar en el sector informal en México no es la excepción a lo anterior, y se asocia a la falta de protección social, jornadas laborales extremas, sueldos precarios, entre otras problemáticas como la incertidumbre ante el futuro dada la situación de inestabilidad que esto genera[380].

Sin embargo, estas cifras son previas al impacto de la COVID-19, que se espera ponga en alto riesgo más de 24 millones de empleos, que representan el 44% del empleo total (OIT Américas 2020). Lo anterior significa que, mientras que más de la mitad de la población se encuentra en condiciones de informalidad, se espera que otra mitad esté en riesgo de quedarse sin empleo debido a las consecuencias de la pandemia. A ello se le debe sumar que la tasa de desocupación laboral en el primer semestre de 2020 es de 3.4% (OIT Américas 2020, 5), pero se espera que incremente un mínimo de 6% (Bárcena 2020). Por lo anterior, se entiende que uno de los principales problemas en el caso de México no es solo la informalidad, que ya de por si representa un gran riesgo en término de protección de derechos de las personas, sino que por las consecuencias de la pandemia existe el gran riesgo de que casi la mitad de los empleos actuales puedan perderse y la desocupación aumente el doble de lo que existe actualmente.

Sin embargo, es importante señalar que, dadas las condiciones del país, los empleos perdidos significarán un aumento para la informalidad, debido a la forma en que las mexicanas y los mexicanos buscan soluciones a su situación. Uno de los ejemplos más claros de esto es la gran cantidad de mujeres que como respuesta a los efectos de la pandemia han desarrollado autoempleos en el comercio digital[381] debido que el desempleo ha afectado en mayor proporción a las mujeres[382].

---

[380] Que la mayor parte de los empleos que existen sean en el sector informal es preocupante debido a la precarización a la que pueden estar orientados, dado que se pierden beneficios con relación a las ganancias, el tiempo en el trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, así como las condiciones de trabajo generales (OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Panorama laboral 2019", Lima: OIT, 2020, https://n9.cl/7goc, último acceso 21 de mayo de 2021).

[381] El Economista, "Las Nenis: autoempleo y comercio digital durante la pandemia", https://n9.cl/752ym, 25 de febrero de 2021, último acceso 21 de marzo de 2021.

[382] El Economista, "5 gráficos del impacto del coronavirus en el mercado laboral de las mujeres", https://n9.cl/irt2p, 20 de septiembre de 2020, acceso 21 de marzo de 2021.

El ejemplo anterior es una representación de la manera en que dichas problemáticas inciden en los distintos grupos sociales de modos diferentes, así como la desigualdad se refleja en formas distintas en cada uno de estos grupos. Especial atención en este sentido enfrentan mujeres, jóvenes o personas con discapacidad. Las mujeres trabajan mayormente en el sector informal[383] (OIT 2018a) y orientan su actividad en el trabajo doméstico y de cuidados que constantemente no está considerado dentro de las condiciones del sector formal[384]. El trabajo de las mujeres se realiza en condiciones de precarización y sin acceso a protección social (Salvador & Cossani 2020, 3).

Además, el porcentaje de hombres que trabaja es de 74.57% en promedio, mientras que en el caso de las mujeres se presenta un 41.5%, es decir, una diferencia de 33 puntos porcentuales (Sistema de información de ODS, 2020), lo que significa casi el doble de oportunidades para los hombres. En el caso de la tasa de desocupación sucede lo mismo. Existe mayor tasa de desocupación para las mujeres, a excepción del rango de edad productiva, donde las mujeres tienen mayor tasa de empleabilidad, pues se aprovecha esa etapa productiva de la mujer.

El estudio de Ortiz-Ospina, Tzvetkova y Roser señala que, en aquellos países con menor participación en el trabajo para las mujeres, la productividad o participación en el empleo se concentraba en las mujeres jóvenes, es decir, que aquella edad que se considera 'productiva' para las mujeres es aprovechada por parte de los Estados para la promoción de empleos que usualmente son de baja calidad. Mencionan que durante los últimos años

[383] Existe una considerable diferencia entre las cifras que corresponden a las mujeres como a las que corresponden a los hombres. Así, en 2009 mientras que el porcentaje de empleo informal en hombres era del 51.5% para las mujeres era de 58.6%, en 2014 para los hombres era de 49.4% mientras que para las mujeres de 57.2% y finalmente, en 2018 fue de 48.8% para los hombres mientras que para las mujeres fue de 56.5% obteniendo un promedio de 7.5 puntos diferenciales entre hombres y mujeres.

[384] Tan sólo basta con observar las cifras en Latinoamérica sobre el trabajo doméstico remunerado, en donde a pesar de que habido una disminución de proporción de trabajadores domésticos y auxiliares (OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Panorama Laboral 2018", Lima: OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018a, 37), existen entre 11 y 19 millones de personas que se dedican a esta actividad y de las que 93% son mujeres (OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. (Panorama Laboral Temático, 4)", Lima: OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018b, 129-132). En el caso de México, en 2018 había 2,4 millones de trabajadores domésticos, de los cuales un 90% eran mujeres y el 99% trabajaban de manera informal (Naciones Unidas, Asamblea General, "Recopilación sobre México. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 3 de septiembre de 2018, A/HRC/WG.6/31/MEX/2, https://n9.cl/trg3x, último acceso 21 de marzo de 2021).

se ha incrementado la edad de participación en el campo laboral, mismo hecho que se refleja en el caso de México, donde la población que más participa son las mujeres de 25 a 64 años. A nivel mundial sucede lo mismo, puesto que incluso, el mayor número de personas trabajando se encuentra en las edades de 45 a 54 años (Ortiz-Ospina, Tzvetkova y Roser 2018).

Lo anterior significa que se utiliza a las mujeres en su etapa productiva porque entran en el mercado bajo una tesitura de políticas neoliberales. Es decir, trabajan más, pero no se les paga más, lo que muestra la precarización de la mujer en el aspecto laboral. Yi y otros (2018) hacen una referencia a este caso con el ejemplo de Corea del Sur, donde menciona que este es uno de los riesgos en la promoción de trabajos y explican que es un aspecto que debe cuidarse al momento de diseñarse políticas de empleo. Un último aspecto donde se observa esta gran diferencia es en las actividades no remuneradas, en donde la mayor parte de ese trabajo se realiza principalmente por mujeres – que triplican el trabajo no remunerado de los hombres – y eso representa casi un cuarto del PIB nacional[385]. Esta es una consecuencia de los sistemas culturales que existen en el país y asignan ciertos roles de cuidado para el sexo femenino (Pérez Orozco 2014).

Otro de los grupos afectados son los jóvenes, que representan la población con mayor desocupación[386], pero también afecta en aspectos como educación, trabajo o falta de actividades productivas para estas personas[387]. De la misma forma, son uno de los grupos

[385] El 53.2% de la población realiza el 74.8% del tiempo que los hogares destinan a esas actividades. Eso equivale al 22.8% del PIB, lo que significa 5.6 billones de pesos. En 2020 se analizó este trabajo no remunerado y se observa que en promedio cada persona participó en promedio el equivalente a 44,507 pesos anuales por labores domésticas (1780.28 euros aproximadamente), sin embargo, esta cifra desglosada representaba el trabajo de mujeres equivalente a 62,288 pesos (2,491.52 euros aproximadamente), y el de hombres 24,289 pesos (971.56 euros aproximadamente) (INEGI, "Trabajo no remunerado de los Hogares", https://n9.cl/1qdmf, último acceso 28 de diciembre de 2020).

[386] La tasa de desocupación de enero 2017 a septiembre 2018 para los jóvenes se mantuvo en un 7% (OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2018a, *op. cit,*), lo que representaba el doble de la población desocupada total en el país.

[387] El porcentaje de jóvenes sin dedicación, empleo ni capacitación ha disminuido considerablemente durante los últimos años. Para 2008, el porcentaje de esta población representaba el 21.9%, mientras que en 2015 descendió a 19.7% para en 2019 alcanzar un porcentaje de 18.2% (Banco Mundial, "Proporción de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación", https://n9.cl/bhnv, último acceso 21 de marzo de 2021). Esto significa, que en una década este porcentaje ha descendido un 3.7%. Las oportunidades se concentran en el sexo masculino, privando de oportunidades en todas las esferas – ya sea estudiando, trabajando o formándose – a las mujeres, quienes integran las cifras en las tasas de desocupación y los empleos que mantienen son precarios (OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2018, *op. cit*).

más propensos a la informalidad, puesto que más del 90% de los jóvenes entre 15 y 18 años y más del 60% de 18 a 25 años trabajan en el sector informal[388]. En el caso de los jóvenes, esta informalidad se suma a los tipos de contratos triangulados o sub-empleo que durante los últimos años se han promovido en el país, donde se emplea a jóvenes desde condiciones precarias (OIT 2019, 13), con bajos salarios y en condiciones que no dignifican el trabajo que realizan, generando falta de estabilidad laboral, pero también aspectos que reflejan la informalidad en consecuencias negativas como los retrasos, ausentismo, inasistencia al trabajo, insubordinación, entre otros (Román Sánchez 2017).

Lo mismo sucede con las personas con discapacidad, quienes presentan una mayor vulnerabilidad a la situación de pobreza[389], y tienen menores oportunidades de empleo. En este último aspecto, de acuerdo con la tasa de participación económica de la población de quince años y más en el país mientras que, de cada 10 personas con discapacidad, 4 tienen empleo, lo que contrasta con las 7 de 10 personas sin discapacidad que tienen empleo. Esta diferencia porcentual se incrementa en las personas adultas con discapacidad, y existe mayor diferencia de empleabilidad entre los hombres sin discapacidad y los hombres con discapacidad (INEGI 2017).

Sin embargo, no son los únicos grupos que enfrentan condiciones de desigualdad. Aproximadamente, el 20% de la población se ha sentido discriminada[390] (Sistema de

[388] INEGI, "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad", https://n9.cl/937nw, último acceso 12 de marzo de 2021.

[389] Entre los años 2010 y 2018 los porcentajes de pobreza moderada que existen para las personas con discapacidad son 36.3% (2010), 41.4% (2014) y 38.8% (2018), mientras que, en esos mismos años, los porcentajes para las personas sin discapacidad son: 34.7% (2010), 36.3% (2014), 34.1% (2018), observándose que disminuyen entre 2 y 4 puntos porcentuales para las personas sin discapacidad. En el caso de la pobreza extrema sucede un fenómeno similar, puesto que el porcentaje de personas con discapacidad en esa década ha sido de 13.9% (2010), 12.7% (2014) y 9.8% (2018), mientras que para las personas sin discapacidad ha sido de 11.2% (2010), 9.3% (2014), y 7.3% (2018), lo que nos habla de al menos dos puntos porcentuales de diferencia y vulnerabilidad para las personas con discapacidad (CONEVAL. *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, 2019b, *op. cit.*)

[390] De los casi 17 millones de personas que se han sentido discriminadas, ocho millones son hombres y casi nueve millones son mujeres. En cuanto a la discriminación por razón de género, tres millones de personas se han sentido discriminadas, de las cuales 400 mil son hombres y más de 2,5 millones son mujeres, lo que indica que las mujeres se sienten seis veces más discriminadas por razón de género que los hombres. En cuanto a la discriminación por edad, casi 4,5 millones de personas se han sentido discriminadas, de las cuales 2,1 millones son hombres, mientras que 2,3 millones son mujeres. Uno de los aspectos más llamativos es la discriminación por religión, en la que 4,8 millones de personas se han sentido discriminadas, y mientras 1,9 millones de hombres se han sentido discriminados, 2,8 millones de mujeres se han sentido discriminadas. Por último, es en las cuestiones relacionadas con los ingresos donde se observa que los hombres tienen una mayor sensación de discriminación, ya que de los tres millones de

Información ODS 2020). Esto ocurre a otros grupos como comunidades indígenas[391], personas afro-descendientes[392], personas LGTBIQ[393], entre otros sectores. Con lo anterior, las situaciones de desigualdad se intensifican para aquellas personas en situación de vulnerabilidad, lo que promueve que la falta de oportunidades para la mayoría de la población mexicana sea un común denominador.

Con respecto al indicador de la proporción del PIB que comprende salarios y transferencias de protección social, el único resultado que arroja el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es que el índice ha bajado durante los últimos años. Esto indica que mientras que en 2009 representaba el 28.9% para 2017

personas que se han sentido discriminadas por su situación socioeconómica, 1,5 millones son hombres y 1,4 millones son mujeres. Del mismo modo que en el caso de la discriminación por residencia, donde de los 3,3 millones de personas que se han enfrentado a esta discriminación, 1,7 millones son hombres y 1,5 millones son mujeres (Sistema de Información ODS 2020).

[391] En el país, en 2008 76% de la población indígena vivía en situación de pobreza moderada, mientras que un 41.4% de la población no indígena se encontraba en la misma situación. En 2014 este porcentaje incrementó en ambos casos, pasando a un 78.4% de la población indígena y un 43.6% de la población no indígena. Finalmente, para 2018, hubo un ligero decremento donde se observa que el 74.9% de la población indígena se encuentra en esta situación, mientras que el 39.4% de la población no indígena vive en situación de pobreza. Es interesante analizar esto, porque la situación de pobreza extrema se intensifica en el caso de las poblaciones indígenas, con alrededor del 40% de la población indígena viviendo en esta situación desde hace más de diez años (CONEVAL. *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018*, 2019b, *op. cit.*)

[392] La desigualdad y la discriminación racial es un tema que en los últimos años se ha hecho visible en el país, pero que no había sido considerado un problema en México. Sin embargo, El Colegio de México ha puesto en marcha algunos estudios que identifican la discriminación racial y su relación con el estatus socioeconómico. El Colegio de México realizó la primera encuesta en 2019 que busca identificar la relación entre el tono de piel y la desigualdad económica, a través de una metodología que busca medir el color de piel de las personas con un colorímetro y así identificar las desigualdades existentes entre las personas con mayores y menores ingresos en el país. El estudio revela que sigue existiendo una asociación entre los tonos de piel más oscuros y los ingresos más bajos, y que cuanto más clara es la piel, mayores son los ingresos. También muestra que el 20% de las personas más blancas tienen el doble de oportunidades para alcanzar el quintil socioeconómico superior, mientras que las personas de piel más oscura son 3,5 veces más vulnerables a permanecer en el quintil socioeconómico inferior (Patricio Solís, Marcela Avitia y Braulio Güémez, "Tono de piel y desigualdad socioeconómica en México", Reporte de la Encuesta PRODER núm. 1, https://n9.cl/3q2c8, último acceso 17 de mayo de 2021).

[393] De acuerdo con el Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México, la situación de garantía de derechos humanos para estas personas es insuficiente, debido a que actualmente siguen presentándose múltiples violaciones para esta población basadas en estigmas y estereotipos por parte de la sociedad. De esta forma, la población LGTIQ enfrenta situación de rechazo e intolerancia (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 30 de octubre de 2019, https://n9.cl/bazu8, último acceso 26 de marzo de 2021).

representa el 26.1%[394]. Esto significa que el Estado está generando menor apoyo para la protección social, lo que puede ser consecuencia del aumento del empleo informal.

Con los ejemplos anteriores se muestra que las decisiones llevadas a cabo por el Ejecutivo durante los últimos años, a pesar de ser decisiones que involucran la creación de estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la creación de empleos que promuevan mejores oportunidades para las personas, han sido insuficientes.

2.2 El cumplimiento de ODS desde una lectura cualitativa

Analizar el cumplimiento de los ODS desde indicadores cuantitativos permite evidenciar si es que se presentan cambios considerables dentro de los objetivos analizados. Sin embargo, esto muestra el resultado solo en la cifra, en el aspecto numérico. Si bien, estos datos brindan alguna luz con respecto a entender la forma en que ha evolucionado el desarrollo de los objetivos en el país, quedarse en la presentación de los datos evocaría a explicar y entender el impacto de la ESS desde una aproximación cuantitativa que por sí sola, puede dejar de lado muchos aspectos importantes en el ejercicio de la medición.

Cardozo Brum (2015) explica lo anterior con las metodologías utilizadas para la evaluación de la política social en México, pero también se observa entre los dilemas principales que se exponen en la evaluación de la ESS por parte de Bouchard (2009) y Salathé y otros (2019). Es por ello, que es importante realizar una aproximación cualitativa que permita distinguir el modo en que este proceso de garantía de derechos se ha llevado a cabo para llegar a las cifras anteriormente mencionadas.

Para profundizar más en esto, se realizará un análisis por objetivo de ODS desde una lectura por parte de Órganos de Naciones Unidas que han realizado recomendaciones al Estado mexicano sobre la mejora de estos objetivos. Se han analizado veinte distintos documentos de distintos órganos de Naciones Unidas para revisar el cumplimiento de los ODS y se ha creado una sistematización con los elementos más importantes de cada objetivo. Con lo anterior, se espera resaltar el vínculo entre los déficits que siguen

[394] Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible México, "Proporción laboral del PIB, que comprende los salarios y las transferencias de protección social", Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, https://n9.cl/3yxx, último acceso 12 de mayo de 2021.

existiendo en el cumplimiento de estos objetivos y así identificar posibles indicadores que el programa de la ESS y las políticas públicas de la misma integren en su proceso de implementación.

a) Superación de la pobreza

Los resultados señalan que existe una serie de recomendaciones y reconocimientos de las políticas públicas que han promovido la superación de la pobreza. De esta forma, se señala la implementación de los sistemas de transferencias monetarias condicionadas, de la Estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre, y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y la Mujer Rural. De la misma forma, se establecen veintinueve recomendaciones. En 2009, en el Examen Periódico Universal de México se establecen seis distintas recomendaciones que señalan la atención a grupos vulnerables, haciendo especial énfasis en personas indígenas y personas en zonas rurales[395]. Asimismo, se hace mención de la continuidad de programas para combatir la pobreza y promuevan la seguridad alimentaria, la salud y la educación a través de programas que cuenten con recursos necesarios para ello[396].

Además, se destaca la promoción de políticas de inclusión social, especialmente en el caso de las políticas agrícolas que combatan la pobreza indígena, que se mencionan en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial[397]. El examen periódico en 2013 brinda prioridad a la necesidad de asignar recursos financieros para promover programas que luchen contra la pobreza y el hambre que minimicen desigualdades, y estén dirigidas a las personas más vulnerables y busquen promover acciones afirmativas con estas poblaciones[398].

---

[395] Las recomendaciones de la 65 a la 72 se refieren a la promoción de esfuerzos para erradicar la pobreza y enfocarse en grupos vulnerables como las poblaciones indígenas y las zonas rurales. Los países que hacen mención sobre esto son Azerbaiyán, Vietnam, Honduras, Argelia, Filipinas, Arabia Saudita y la Santa Sede (Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/11/27, 5 de octubre de 2009, https://n9.cl/4c56, último acceso 12 de marzo de 2020).

[396] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/11/27, *op. cit*.

[397] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención", CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, https://n9.cl/09ugc, último acceso 12 de noviembre de 2020.

[398] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, https://undocs.org/es/A/HRC/25/7, último acceso 10 de marzo de 2020.

En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se ha recalcado la necesidad de crear programas que atiendan grupos desfavorecidos como las mujeres; de protección social e indemnización para este grupo; así como el acceso de microcréditos, préstamos y otras formas de crédito financiero para mujeres[399].

En las Observaciones finales en el Consejo Económico y Social se brinda especial atención a la accesibilidad de actividades culturales e Internet para las personas con ingresos bajos. Asimismo, que los planes de lucha contra la pobreza deben tener metas específicas y mecanismos de coordinación entre los distintos sectores, además de ser implementados de conformidad con las normas y principios de Derechos Humanos[400]. En el caso de los derechos de grupos vulnerables, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se especifica la necesidad de intensificar esfuerzos para eliminar la discriminación hacia pueblos indígenas y asegurar que los programas enfocados en estos grupos disminuyan los niveles de pobreza[401].

b) Promoción de trabajo decente

En el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal 2009 se define la necesidad de crear programas que promuevan el empleo y eliminen las brechas salariales y laborales, así como buscar eliminar la desigualdad en las distintas clases sociales y regiones geográficas[402]. Asimismo, el Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes recomendó la creación de mecanismos que permitieran la queja de prácticas injustas en la esfera doméstica[403].

---

[399] Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, https://n9.cl/6rg6v, último acceso 19 de noviembre de 2020.
[400] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, *op. cit.*
[401] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, "Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México", CERD/C/MEX/CO/18-21, 19 de septiembre de 2019, https://n9.cl/z9nlz, último acceso 11 de noviembre de 2020.
[402] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/11/27, *op. cit.*
[403] Naciones Unidas, Asamblea General, "Promoción y protección de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes", A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, https://n9.cl/9jer, último acceso 11 de noviembre de 2020.

Además, en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se señala que es indispensable promover mejores condiciones de trabajo para trabajadores agrícolas y asegurar medidas de protección para trabajadores y trabajadoras domésticos [404]. Aunado a lo anterior, un elemento que resalta dentro de las recomendaciones de este Informe es el incremento en el gasto público a bienes públicos, como el acceso a créditos y servicios financieros o el apoyo a cooperativas de productores, así como fijar el salario mínimo que garantice que los trabajadores tengan un salario digno[405].

En el EPU 2013 se hace la recomendación de la ratificación del Convenio núm. 89 de la OIT sobre el trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticos, así como el de igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras. De la misma forma se recomienda el incremento de medidas que busquen garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral, promover oportunidades de empleo para jóvenes y mejorar las condiciones de trabajadores migrantes en el país[406].

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prioriza la necesidad de fortalecer con recursos programas de acceso a empleo para estas personas, mecanismos de protección para trabajo forzoso, explotación o acoso, así como formas de nivelar la contratación para mujeres y personas indígenas con discapacidad. Asimismo, se recomienda establecer un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la cuota laboral para personas con discapacidad, así como regular los criterios para promover ajustes razonables para los mismos[407].

---

[404] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, "Examen finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011, https://n9.cl/b8o0t, último acceso 11 de noviembre de 2020.

[405] Naciones Unidas, Asamblea General, "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes", A/HRC/11/7/Add.2, *op. cit.*

[406] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, https://undocs.org/es/A/HRC/25/7, *op. cit.*

[407] Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, "Observaciones finales sobre el informe inicial de México", CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, https://n9.cl/54zr9, último acceso 13 de enero de 2021.

Del mismo modo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares enfatiza en la armonización de la legislación laboral y de seguridad social con la Convención para incorporar la protección del trabajo a migrantes en situación irregular, y garantizar derechos de trabajadores migrantes[408]. Además, el Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México se refiere a la necesidad de fortalecer la inspección en los puestos de trabajo incluyendo a los jornaleros agrícolas; incentivar a las empresas para mejorar aspectos como salud o trabajo infantil y responder a las preocupaciones sobre los "contratos de protección" para salvaguardar el derecho a la libertad de asociación[409].

En 2018, el EPU recomienda que el Estado debe reducir el nivel de desempleo y subempleo aplicando un plan integral de acción nacional que considere a los sectores vulnerables. Asimismo, se refiere a que es necesario promover esfuerzos para prevenir y eliminar la discriminación contra las mujeres y combatir la violencia y discriminación hacia ellas. También indica la necesidad de reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres y así aumentar la igualdad de género. Finalmente, se habla sobre la necesidad de ratificar el Convenio sobre trabajadores y trabajadoras domésticos (núm. 189) de la OIT[410] que ya se ha comentado previamente.

Este mismo año en el Consejo Económico Social se señala que es imprescindible disminuir el número de trabajadores en el sector informal e integrarlos al sector formal, brindarles acceso a la legislación laboral y la protección social. En esta misma línea, se recomienda incluir sistemáticamente la inspección del trabajo informal, seguir dando prioridad a programas de formación y capacitación considerando a los grupos más desfavorecidos, incrementar el salario mínimo para promover condiciones de vida digna,

---

[408] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, "Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México", CMW/C/MEX/CO/3, 27 de septiembre de 2017, https://n9.cl/9cf8x, último acceso 11 de abril de 2020.

[409] Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México", A/HRC/35/32/Add.2, 27 de abril de 2017, https://n9.cl/zreq5, último acceso 15 de abril de 2020.

[410] Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/40/8, 27 de diciembre de 2018, *op. cit.*

garantizar que trabajadores agrícolas y domésticos cuenten con condiciones laborales justas y satisfactorias.

De la misma manera, se espera promover los mecanismos necesarios para asegurar que el mecanismo de inspección laboral cuente con los recursos necesarios para la supervisión adecuada, se establezcan mecanismos de denuncia de explotación laboral y se aumente la tasa de participación laboral de las mujeres incluyendo una política de cuidado y promover servicios de empleo a personas migrantes. Finalmente, se recomienda atender a la observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, así como a la ratificación del convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos[411].

En 2019 en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial se indica como un aspecto vital promover condiciones de trabajo justas en el sector agrícolas, especialmente para las personas indígenas y migrantes indígenas centroamericanas, así como la adopción de medidas apropiadas para prevenir, investigar y enjuiciar todos los casos de explotación laboral, incluyendo el trabajo forzoso[412].

c) Reducción de las desigualdades

El EPU en 2009 establece que deben tomarse medidas para evitar la discriminación, especialmente a grupos vulnerables como minorías y pueblos indígenas, así como las mujeres, además de buscar minimizar las desigualdades de ingreso entre distintas clases sociales y regiones geográficas[413]. Por su parte, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece que es esencial la protección efectiva contra la violencia y discriminación por orientación sexual, así como asegurar la consulta de los pueblos indígenas para la toma de decisiones en todas las áreas que tienen impacto sus derechos[414].

---

[411] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/CO/5-6, *op. cit.*

[412] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, "Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México", CERD/C/MEX/CO/18-21, *op. cit.*

[413] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/11/27, *op. cit.*

[414] Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del

Con relación a las personas migrantes, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares prioriza mejorar las condiciones de trabajo de los mismos en el sector agrícola, asegurar el registro civil de los nacimientos de niños de trabajadores migrantes, intensificar esfuerzos para asegurar que tanto ellos como sus familias reciben tratamiento de no discriminación y la consideración de la ratificación núm. 97 de la Convención de la OIT y la 143 referidas a los trabajadores migrantes[415]. Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial indica que es elemental el cumplimiento de la práctica de los programas y medidas para la protección de las personas migrantes[416].

Cinco años después se recomienda fomentar la inscripción de nacimiento en consulados mexicanos y sensibilizar a las madres sobre la importancia del registro oportuno de doble nacionalidad, así como simplificar un procedimiento de registro de nacionalidad mexicana con padres mexicanos, la reforma del artículo 42 del reglamento de la ley general de salud en materia de protección social en salud[417], para asegurar la afiliación ilimitada de trabajadores migrantes y sus familiares al seguro popular; y la capacitación de servicios de reclutamiento para migración laboral a América del Norte[418].

Las personas defensoras de Derechos Humanos representan uno de los grupos en situación de vulnerabilidad en México desde hace más de una décasa. En su caso, el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos especifica asegurar la implementación de la Ley para la Protección de los

artículo 40 del Pacto", CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, https://n9.cl/o2l6u, último acceso 13 de abril de 2020.

[415] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, "Examen finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", CMW/C/MEX/CO/2, *op. cit.*

[416] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención", CERD/C/MEX/CO/16-17, *op. cit.*

[417] Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud, 30 de marzo de 2004, Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 2004.

[418] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, "Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México", CMW/C/MEX/CO/3, *op. cit.*

Derechos Humanos de las personas defensoras y los periodistas[419] a nivel federal, así como priorizar el establecimiento del mecanismo de protección para las personas defensoras y los periodistas[420] y tomar medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir, investigar y castigar otras formas de abuso contra mujeres defensoras y periodistas[421].

En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se indica que debe adaptarse la legislación laboral del artículo 11 del Convenio y la agilización de la adopción de la Ley Federal sobre el Trabajo[422], así como las medidas que aseguren igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la implementación efectiva del protocolo de acoso sexual. También se prioriza la mejora de las condiciones de las mujeres en el sector informal, monitorear el impacto y asegurar la continuación del programa de seguro popular, que permite proveer servicios de salud a estas mujeres.

De la misma forma, se espera trabajar en la capacitación de personas involucradas en los procesos de cumplimiento de ley para no discriminar a las mujeres y la aplicación del protocolo para juzgar con perspectiva de género en todos los niveles[423]. Seis años después se realiza una nueva serie de recomendaciones entre las que destacan la implementación de medidas especiales de carácter temporal como estrategia para acelerar el logro de igualdad, así como medidas que aumenten el acceso de mujeres al mercado de trabajo formal y promover empleo en sectores mejor remunerados, aplicar principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, intensificar esfuerzos para reducir la brecha salarial por razón de género[424].

---

[419] Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, 22 de junio de 2012, Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.
[420] Gobierno de México, "Mecanismo de protección para personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas", https://n9.cl/sva3g, último acceso 12 de mayo de 2021
[421] Naciones Unidas, Asamblea General, "Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre México. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", *op. cit.*
[422] Ley Federal del Trabajo, 2 de diciembre de 1969, Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 1970, última reforma 23 de abril de 2021.
[423] Naciones Unidas, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, "Observaciones finales del Comité de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer", CEDAW/C/MEX/CO/7-8/Add.1, 7 de agosto de 2012, https://n9.cl/ygmy, último acceso 13 de abril de 2020.
[424] Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", CEDAW/C/MEX/CO/9, *op. cit.*

En este órgano se hace mención también de la lucha que el Estado debe promover para evitar las condiciones de violencia a las que se enfrentan las mujeres y la superación del machismo. De este modo, se establece una recomendación con una amplia lista que incluye: la tipificación del feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia[425]; normalizar el protocolo de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio; simplificar y armonizar en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER[426] y protocolo Alba[427]; agilizar la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas, mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas; evaluar la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género[428], a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal.

También se recomienda la necesidad de velar por la participación de organizaciones no gubernamentales y otros actores clave; subsanar la falta de medidas de protección de la dignidad e integridad de las mujeres LGBTIQ; reforzar los mecanismos de recopilación sistemática de datos de violencia contra mujeres; acelerar la resolución del caso *Pilar Argüello Trujillo*[429]. De la misma forma, se indica la aplicación de la recomendación general núm. 23 (1997) sobre la mujer en la vida política y pública, la armonización de la legislación a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres; la reforma de la ley que da cobertura a trabajadores domésticos.

---

[425] Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 31 de enero de 2007, Diario Oficial de Federación, 1 de febrero de 2007.
[426] El programa busca ser una herramienta para la localización de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en riesgo. (Gobierno de México, "Preguntas frecuentes. Alerta Amber", https://n9.cl/c7zxa, último acceso 12 de mayo de 2021).
[427] Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, "Protocolo Alba: la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas", Gobierno de México, https://n9.cl/umy9g, último acceso 12 de mayo de 2021.
[428] Gobierno de México, "Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres", https://n9.cl/h1qz, último acceso 12 de mayo de 2021.
[429] Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, "Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 7, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 75/2014*,**", CEDAW/C/67/D/75/2014, 29 de agosto de 2017, https://n9.cl/b1zu, último acceso 23 de mayo de 2021.

Además, se indica el aumento de recursos del Instituto de las Mujeres para fortalecer su capacidad de promoción de políticas con igualdad de género. Finalmente, se habla sobre la reforma del artículo 73 de la Constitución[430] para que el Congreso apruebe un código penal que regule los asuntos penales mediante una ley penal general [431].

El EPU en 2013 establece la necesidad de seguir promoviendo legislaciones para eliminar la discriminación y favorecer la protección de los derechos de los desfavorecidos, como las mujeres, niños y pueblos indígenas. Asimismo recomienda elaborar programas para la protección social de los ciudadanos que sufren discriminación y desigualdades sociales y eliminar todas las disposiciones discriminatorias de la legislación de algunos estados, y la mejora de instituciones e infraestructura en Derechos Humanos, el establecimiento de mecanismos de seguimiento para promover la igualdad y la consideración de la ratificación de la Convención relativa a la Lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza[432].

Con relación a las personas con discapacidad, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prioriza poner en marcha legislación, programas y acciones para personas con discapacidad que incluyan medidas de nivelación y acción afirmativa, la recopilación de datos sobre la situación de las personas con discapacidad que evalúen la discriminación interseccional. Asimismo, se recomienda establecer líneas presupuestarias específicas para cumplir objetivos en materia de igualdad, la expedición de todos los estados de la prohibición de la discriminación basada en discapacidad y reconocimiento de la denegación de ajustes razonables como forma de discriminación.

También se indica el fortalecimiento de recursos adecuados para la promoción de programas de acceso al empleo para personas con discapacidad, el establecimiento de

---

[430] Actualmente, el inciso c del apartado XXI de la sección III de las Facultades del Congreso declara que "La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común" que se reformó el 5 de febrero de 2017, "Artículo 73", Unidas General de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Gobernación, https://n9.cl/1t1ip, última acceso 21 de mayo de 2021.

[431] Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", CEDAW/C/MEX/CO/9, *op.cit.*

[432] Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/25/7, *op. cit.*

mecanismos contra trabajo forzoso, explotación o acoso y un mecanismo de monitoreo de cumplimiento de la cuota laboral para personas con discapacidad en el sector público y tomar estrategias para el sector privado[433].

El EPU 2018 indica que deben tomarse medidas necesarias para establecer mecanismos para prevenir la discriminación por motivos de orientación étnica y sexual, así como para prevenir discriminación de niños indígenas, afromexicanos, migrantes, niños con discapacidad y niños que viven en pobreza. (EPU 2018).

El CESCR establece la necesidad de reducir las tasas de desempleo y subempleo a través de un plan integral que se oriente en aquellos grupos expuestos al desempleo y tome en cuenta las necesidades de las personas más desfavorecidas. De la misma manera se habla de la armonización y legislación para el establecimiento de un marco jurídico que proteja contra la discriminación y hace énfasis en pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, personas LGBTI.

En el documento se observa la atención a temas como la creación de un plan integral de vivienda que permita a los menos favorecidos garantizar ese derecho, el acceso a actividades culturales y a internet para las personas con menores ingresos, así como la promoción de condiciones de trabajo justas para las y los trabajadores agrícolas, especialmente las personas indígenas y las personas migrantes, y aumentar la tasa de participación de las mujeres[434].

Sobre la discriminación como un problema institucional y estructural, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial recomienda plantear una política nacional integral que proteja a aquellos más vulnerables y que incluya la prevención de los discursos de odio, realizar investigaciones exhaustivas de los actos, y la tipificación como delito de los actos de discriminación racial, para así

[433] Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, "Observaciones finales sobre el informe inicial de México", CRPD/C/MEX/CO/1, *op. cit.*
[434] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/CO/5-6, *op. cit.*

garantizar el ejercicio y goce efectivo de derechos de todas las personas, especialmente la población afromexicana[435].

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recomienda adoptar protocolos de investigación para asegurar que los delitos por orientación social sean investigados y se proteja a esta población. De la misma manera, se espera la protección plena contra la discriminación y menciona especialmente el caso de las mujeres, la comunidad afromexicana y los pueblos indígenas. Se espera que se incremente la presencia en la vida pública y política de estos grupos, y se indica la necesidad de implementar la decisión de la Suprema Corte de Justicia de garantizar el ingreso para todos los empleados del hogar al sistema de seguridad social y reforzar la protección social y laboral de estos, equiparando las condiciones y protección jurídica de estos sectores al resto de las ramas laborales[436].

3. Los déficits entre la política pública del Estado Mexicano y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El análisis de los esfuerzos por parte del Estado Mexicano con relación al cumplimiento de los ODS indica que han existido numerosas iniciativas en la búsqueda de cumplirlos, sin embargo no han sido suficientes. Aún existen muchos aspectos que deben desarrollarse en cada uno de los ODS.

En primer lugar, para la superación de la pobreza es necesario trabajar en la creación de una política integral que permita el disfrute de las distintas dimensiones que forman parte de la medición de la pobreza. Así, es necesario diseñar políticas que permitan el acceso a la alimentación; a la salud, a la vivienda y a la educación. Existen ejemplos de la política social en México que han realizado algunos avances en este aspecto y que han tratado de coordinar esfuerzos entre distintos órganos de la administración pública para el logro de resultados, sin embargo, las condiciones de pobreza persisten en la sociedad.

---

[435] Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, "Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México", *op. cit.*

[436] Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México", CCPR/C/MEX/CO/6, 4 de diciembre de 2019, https://n9.cl/09pws, último acceso 20 de abril de 2020.

Las políticas deben involucrar una perspectiva de garantía de derechos desde la creación de pisos sociales mínimos para las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, pero deben conjugarse con desarrollo de programas que brinden oportunidades para estos sectores. Solo de esa forma es que pueden promoverse transformaciones sociales para más de la mitad de la población que actualmente vive en condiciones de pobreza en el país.

Es igual de importante trabajar en acciones positivas para ciertos grupos particulares que han sido los más afectados y tienen mayor nivel de vulnerabilidad en el Estado mexicano, como el caso de las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las personas que viven en zonas rurales, los afrodescendientes y los migrantes, así como las mujeres. Las recomendaciones detallan claramente que estos distintos grupos se encuentran en condiciones injustas en las que siguen siendo vulnerables a condiciones de pobreza y marginación debido a la falta de acciones positivas para los mismos.

Distintos órganos señalan la necesidad de promover medidas positivas a corto y mediano plazo que permitan la creación de oportunidades para estos grupos que han sido desplazados dentro del mercado laboral, los puestos de representación política, así como las distintas dimensiones sociales en las que se ha invisibilizado a estos grupos sin permitir la diversidad a nivel nacional.

Las recomendaciones especifican cómo es que ciertos grupos sobre todo en el México rural obtienen menores oportunidades que les generan menores ingresos y con ello los convierten en blanco fáciles de situaciones de marginación y pobreza. Pero no sólo ocurre con el México rural, sino con el México indígena, el México joven, el México del adulto mayor, el México migrante, el México afrodescendendiente y el México de las mujeres. Hasta el momento sigue siendo necesaria la promoción de políticas que busquen brindar apoyos especiales ya sea de protección social o de generación de empleo a estos grupos que han mantenido condiciones constantes de exclusión social.

Uno de los elementos más importantes que arroja este análisis, es la diferencia entre el México urbano y el rural, así como la falta de oportunidades para las sociedades más alejadas de la periferia. Los datos mostrados en el análisis cuantitativo muestran la forma

en la que los estados más pobres son aquellos que se encuentran en el sur del país y que tienen la mayor falta de accesibilidad con respecto al resto de México. Esa falta de acceso, ese alejamiento es lo que perpetua el olvido de estos pueblos y comunidades y les relega a condiciones donde continúan en situaciones de pobreza.

Esta separación entre los Méxicos ha propiciado la creación de políticas al campo mexicano, entre las que pueden integrarse el Programa de Fomento a la Economía Social y la creación del INAES, percibidos como una forma de impulsar al sector cooperativo del país, como se ha visto en el capítulo tres. Sin embargo, estas medidas han continuado excluyendo al sector rural, en vez de promover la inclusión de este sector en la sociedad desde la creación de oportunidades que realmente reduzcan la situación de pobreza en la que se encuentra el México rural.

En segundo lugar, en relación con el trabajo decente y las oportunidades, el principal problema que enfrenta México es el aumento del sector informal como respuesta a la falta de empleo en el país. La población mexicana ha encontrado formas de subsistir ante la falta de oportunidades y han innovado mayormente en la creación de micro-negocios en el sector de servicios que puedan generar ingresos. Muchos de estos pequeños negocios comienzan como negocios familiares. En el país, el tipo de comercio informal que mayor fuerza tiene es el minorista, es decir, aquellos negocios que venden mercancía y servicios al por menor[437].

Diversas políticas a nivel nacional han existido para apoyar la creación de pequeñas y medianas empresas, pero muchos de los esfuerzos principales se orientaron en la capacitación y fortalecimiento de las mismas, dejando de lado el aspecto de la formalización. De esta forma, a pesar de todos los programas ejecutados por parte del Ejecutivo durante los últimos veinte años, la informalidad sigue teniendo una relevancia del 25% del PIB, lo que significa que el impacto que tienen es muy alto[438]. El apoyo también ha sido bastante, pero los resultados no han generado una diferencia en las condiciones de las personas que han sido apoyadas con estos créditos y apoyos. Esto

[437] El Economista, "La economía informal en México genera casi una cuarta parte del PIB", https://n9.cl/ezv7l, último acceso 12 de mayo de 2021.
[438] La razón, "Apoyos a MiPYmes, sin atacar informalidad: ASF", https://n9.cl/al0yt, 23 de febrero de 2021, último acceso 13 de marzo de 2021.

inhibe el crecimiento y continuidad de los negocios, la mejora de ingresos y productividad, así como la creación de oportunidades de empleo dignos en estas empresas para las personas que forman parte de los mismas.

En relación a la economía social, se observa al PFES como uno de los esfuerzos por parte del Ejecutivo para la mejora de los ingresos de ciertos grupos. De acuerdo con las reglas de operación de los años 2015 a 2017, uno de los requisitos era la conformación de cooperativas, aunque en el inicio el apoyo se brindaba a grupos de cinco personas[439]. Este método se ha llevado a cabo de forma muy similar en la promoción de microcréditos a nivel internacional[440] y a pesar de los resultados que han sido favorables, el registro de la creación de cooperativas para el caso del PFES ha sido uno de los elementos pendientes. Como puede observarse, en el caso mexicano han existido intentos de promover oportunidades pero no han sido bien focalizados ni con una estrategia a largo plazo. Pareciera que lo que se espera lograr es simplemente abonar al corto plazo a dichos negocios y pequeñas empresas.

Por ello, se recomienda generar estrategias de empleo y subempleo que promuevan las oportunidades para las personas -incluyendo la educación y la capacitación-, especialmente para aquellos grupos que tienen menos acceso al trabajo, así como la generación de condiciones justas y satisfactorias para todas las personas. Se espera que los procesos de diseño tengan en cuenta las necesidades de estas poblaciones y consideren su inclusión en el mercado bajo estándares que respeten su dignidad. Uno de los grandes aspectos que merece comentarse es la reforma laboral en 2012[441] que generó la oportunidad de reconocer y registrar distintos tipos de empleo como sub-empleo que permiten acceder a un empleo a ciertas personas y con ello expandir las posibilidades que se presentan en términos de generación de empleo. Sin embargo, las condiciones de esos sub-empleos y la forma en que se contrata a esas personas en muchas ocasiones ha propiciado o facilitado que no se respeten sus derechos laborales.

---

[439] Revisar Anexos V y VI, guión de entrevista 04.
[440] El centro J-Pal ha analizado el caso de los microcréditos para mujeres en el caso de México y lo compara a nivel internacional con diversos estudios que ha realizado sobre el mismo tema. (J-Pal, Instituto de Tecnología de Massachusetts, "Impacto del Microcrédito para Mujeres en México", https://n9.cl/xmvzj, último acceso 12 de agosto de 2020).
[441] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, 29 de noviembre de 2012, Diario Oficial de la Federación primera sección, 30 de noviembre de 2012

Además, se menciona continuamente la necesidad de garantizar mecanismos de protección y seguridad social para todos los trabajadores, así como de equiparar los trabajos informales con las condiciones del trabajo formal. Este es uno de los aspectos principales que deben de buscar las políticas laborales en el caso de México. Si bien, ya se han mencionado algunas iniciativas como la pensión de adultos mayores, las medidas que se han tomado no son suficientes. De los países que conforman la OCDE, México es el que más rápidamente está envejeciendo (OCDE 2014), por lo que se necesitarán iniciativas que brinden esta cobertura al grupo de personas que van a entrar a esa edad en el corto plazo.

Aún queda mucho camino por hacer en términos de protección social. Los avances que han existido durante la última década han seguido recomendaciones de organismos internacionales con respecto a las medidas que deben tomarse en cuenta para la implementación de políticas públicas, sin embargo, existen diversos aspectos que necesitan integrarse a este derecho, como los permisos por maternidad y paternidad, bajas temporales para atender cuestiones de salud, o el subsidio de desempleo. De los países que forman parte de la OCDE, México es uno de esos pocos que no promueven algún tipo de apoyo para las personas desempleadas (OCDE 2014).

Si se analiza, esto puede tener una relación directa con el hecho de que más de la mitad de la población económicamente activa forme parte de la informalidad. Si no existen condiciones adecuadas para que una persona busque trabajo, debe encontrar la manera de subsistir, a través de pequeños negocios y de adaptarse a las circunstancias que se viven en el país. Tras los efectos de la pandemia, por ejemplo, muchos de los cambios en el comercio insisten en una adaptación de la tecnología para la venta de productos y servicios, que la generación joven puede implementar. Sin embargo, gran parte de la población económicamente activa debe salir de sus casas a trabajar a pesar de las condiciones de salud.

Ello se refleja en la cifra altamente considerable de personas que han muerto a causa de esta enfermedad. En la ciudad de México, por ejemplo, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) realizó un estudio en el que analiza los efectos de

la pandemia para este sector y los resultados muestran que más de la mitad de las personas trabajadoras de forma informal no pudieron trabajar cuando la pandemia estaba en su punto más álgido, más de 90% explica que su ingreso disminuyó, y una cuarta parte afirma haber experimentado hambre por falta de ingresos en el verano 2020[442].

Asimismo, resulta imperativo inspeccionar el trabajo informal para proteger a la población empleada en este sector, considerando especialmente a las trabajadoras domésticas, a las trabajadoras migrantes, y a poblaciones específicas como las mujeres indígenas y migrantes, o las mujeres con discapacidad. Este es uno de los puntos más importantes también, dado que siguen existiendo empleos formales para el sexo masculino que duplican los del sexo femenino. De la misma forma, los trabajos no remunerados han sido históricamente designados al sexo femenino, por lo que existen menos oportunidades de que se posicionen en empleos formales y que esto mejore las condiciones de vida de ellas.

De acuerdo con el análisis previo, casi 100% del trabajo doméstico es llevado a cabo por mujeres en condiciones de trabajo informal, por lo que es necesario establecer estrategias de protección e inspección del mismo. Al ser un tipo de trabajo en la informalidad y de cuidados, muchas mujeres corren más peligros en este tipo de trabajos debido a que tiende a subestimarse el trabajo que realizan por el hecho de considerarse que estas actividades deben ser de mujeres debido a la cultura machista que impera en el país. De esta forma, por un lado se les designa a ese tipo de trabajos, y por otro no se reconoce el valor real de su trabajo en estos trabajos. Uno de los grandes avances en este tema es la reforma de la Ley Federal de Trabajo para las personas trabajadoras del hogar[443], donde se hace reconocimiento de los derechos que tienen en este tipo de trabajos.

En relación con el tema de la desigualdad, las principales brechas que se presentan están relacionadas con la disparidad de oportunidades que se muestran de manera persistente en ciertos grupos. En los documentos analizados, se hace especial mención a las mujeres,

[442] Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing WIEGO, "La crisis del COVID-19 y la economía informal. Trabajadoras y trabajadores en empleo informal en Ciudad de México, México", Abril 2021, https://n9.cl/kv72r, último acceso 12 de mayo de 2021.
[443] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar, 1 de julio de 2019, Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2019.

los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas LGBTI y los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Las desigualdades mencionadas en el acceso a las oportunidades, especialmente el acceso a los servicios y derechos, así como las oportunidades laborales. Los distintos Órganos señalan la necesidad de prevenir la discriminación a través de la construcción de políticas integrales de prevención, investigación y sanción de prácticas discriminatorias contra estos grupos en particular.

En los últimos años, el tema del racismo en el país ha comenzado a ser más visible, por lo que la población afromexicana ha adquirido un papel importante en las recomendaciones de los últimos años.

En varios de los documentos se prioriza promover políticas positivas para población indígena, que como ya se ha mencionado, ha sido un grupo que a lo largo de los años ha sido excluido y marginado de ciertos apoyos. El mismo PFES, a pesar de que en los primeros dos años de vida del programa tenía apoyos directos para personas indígenas, no ha operado de esta forma de modo sistemático. En una de las entrevista del trabajo de campo realizado para esta tesis[444], uno de los informantes comentó que cuando se preguntó a una de las unidades administrativas si era posible conseguir fondos para dos proyectos universitarios de personas indígenas, el comentario fue que había que dirigirse a buscar los apoyos desde la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas[445].

Las reglas de operación de esos años no dejaban claras las formas en las cuales se debía implementar el programa[446] y de acuerdo con la evaluación del diseño del PFES de la

[444] Revisar Anexos V y VI, guión de entrevista 16.
[445] Gobierno de México, "Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", https://n9.cl/vdqzk, último acceso 12 de mayo de 2021.
[446] Las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2015, el primero del PFES, señalan que la población objetivo son OSSE constituidas en figuras jurídicas consideradas en la LESS (Secretaría de Gobernación,"Reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2015", Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 2014, https://n9.cl/y1oln, último acceso 12 de abril de 2021). En 2016, se agrega a este grupo de OSSE el elemento de "personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales, que cuenten con iniciativas productivas" y se establece que el PFES debe contribuir a la estrategia de la Cruzada contra el Hambre y a fin de la Prevención Social y la Delincuencia (Secretaría de Gobernación, "Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2016", Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2015, https://n9.cl/stokw, último acceso 12 de abril de 2021). Es hasta las reglas de operación para 2017 que se señala que la población objetivo será en: municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto; municipios considerados como ZAP rurales; municipios con al menos el 25% de su población en ZAP urbanas; municipios con al menos 50% de su población con ingresos por debajo de la línea de bienestar; aquellos Municipios que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de

Universidad Autónoma Metropolitana[447] no existe homologación en la implementación del programa desde las unidades, de manera que actuaban de acuerdo a decisiones discrecionales sobre la forma en que se brindaban los apoyos. De manera que si se promueven políticas que involucren acciones y medidas positivas se debe buscar el establecimiento adecuado de las mismas, puesto que de otro modo pueden terminar siendo discrecionales y sin ningún impacto.

A partir de la década de 2010 la población migrante ha adquirido especial relevancia en términos nacionales debido a las grandes caravanas migrantes hacia Estados Unidos desde Centroamérica. Ya en esa década estaba recomendándose al Estado mexicano la necesidad de establecer mecanismos para la promoción de Derechos Humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo[448]. Uno de los éxitos más grandes durante la última administración es la creación del Insabi que ya se mencionó, el cual brinda atención a cualquier persona, incluidas las personas extranjeras como los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. De esta manera, el Estado propone una de las primeras medidas de apoyo a este gupo de la población. Sin embargo, existe mucho por hacer. Las políticas de trabajo adquieren una relevancia prioritaria, ya que debido a las condiciones que enfrentan estos grupos, se vuelven vulnerables a encontrar trabajos donde se les explote y no se respeten sus derechos, especialmente en el sector del campo, como el informe del derecho a la alimentación en 2011 señala[449].

---

desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la CDI; municipios sede u oficina matriz de la Banca Social (SOCAP y SOFINCO); En adición a los OSSE ubicados en los municipios considerados en la definición de población objetivo, podrán considerarse para su atención los OSSE localizados en municipios que cuenten con proyectos estratégicos, o estrategias territoriales, o por vocación productiva considerados como proyectos especiales (Secretaría de Gobernación, "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2017", Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2016, https://n9.cl/9z5h, último acceso 12 de abril de 2021).

[447] "Por su parte, los mecanismos de elegibilidad y atención, no están estandarizados como sistema único, hay diversidad conforme a la modalidad del apoyo, y sobre todo, de la Unidad Responsable de que se trate" (Universidad Autónoma Metropolitana, Evaluación de diseño 2016, SEDESOL, "Evaluación de Diseño. Programa de Fomento a la Economía Social", Ciudad de México: SEDESOL, 2016, https://n9.cl/fndoo, último acceso 21 de abril de 2020).

[448] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México", 30 de diciembre de 2013, https://n9.cl/bntri, último acceso 21 de marzo de 2019.

[449] Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter", A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012, https://n9.cl/503av, último acceso 18 de marzo de 2020.

Por último, se encuentra el caso de la población LGBTIQ, que en la última década ha comenzado a encontrar espacios de apoyo en su lucha. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Homofobia y el Mundo Laboral en México, 35% de las personas encuestadas se han sentido discriminadas en el trabajo, y solo el 15% de las personas han decidido realizar algo al respecto, como denunciar, renunciar a su trabajo o acusar con directivos[450]. Las oportunidades de este modo, cuando existen, siguen promoviendo discriminación y exclusión hacia ciertos colectivos y marginándolos, como el caso de el acoso laboral en personas LGBTI. Esto mismo se observa en otras áreas de la vida como la protección social o los derechos de unión.

La CNDH ha planteado al menos dos importantes recomendaciones para la promoción de medidas de igualdad para este grupo, como la recomendación general no. 23 sobre el matrimonio igualitario[451], o la recomendación núm. 53 sobre los casos de violaciones a los Derechos Humanos de acceso a la seguridad social, igualdad, no discriminación, legalidad y seguridad jurídica con motivo de la Declaración de improcedencia de la pensión por viudez por causa de su estado civil[452]. De acuerdo con el reporte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existen esfuerzos por parte del Ejecutivo para adoptar medidas de apoyo a este grupo, sin embargo reconoce que es necesario el diseño e implementación de políticas públicas a favor de las personas LGBTI y promover acciones verdaderamente afirmativas para este colectivo (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2019).

Con los ejemplos anteriores, se puede mostrar que las decisiones tomadas por el Estado para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos han sido elaboradas desde diferentes vías y ámbitos en la política pública del país. Dichos ejemplos nos muestran la manera en la que el Estado mexicano ha intentado trabajar para alcanzar el respeto y garantía de Derechos Humanos a través de distintas políticas que han permitido el logro parcial de

---

[450] "Presentación de resultados. 1ª encuesta sobre homofobia y el mundo laboral en México", 15 de mayo de 2014, https://n9.cl/d52k1, último acceso 21 de enero de 2021.
[451] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación general núm. 23 sobre el matrimonio igualitario", 6 de noviembre de 2015, https://n9.cl/5otj8, acceso 18 de abril de 2020.
[452] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación núm. 53/2017 sobre los casos de violaciones a los derechos humanos de acceso a la seguridad social, igualdad, no discriminación, legalidad y seguridad jurídica con motivo de la declaración de improcedencia de la pensión por viudez en agravio de v1, v2, y v3 por causa de su estado civil", 9 de noviembre de 2017, https://n9.cl/fkcev, último acceso 16 de abril de 2020.

los ODS. Sin embargo, la realidad es que el análisis de cumplimiento desde una perspectiva global permite notar que a pesar de los esfuerzos realizados, México tiene un gran recorrido por delante.

Como lo hemos visto durante el análisis cuantitativo y cualitativo, son diversos los temas sensibles que tiene el país y realmente no se constriñen al alcance de los ODS seleccionados para esta investigación, pero este análisis si permite ver la evolución que ha tenido México para el desarrollo socio-económico del país desde la lectura de cumplimiento de dichos objetivos.

4. Los desafíos del Programa de Fomento a la Economía Social a partir de a aproximación de Derechos Humanos

Tras haber indagado en los avances que el Estado mexicano debe realizar en la búsqueda de promover transformaciones sociales en términos de reducir la pobreza, promover el empleo y terminar con las desigualdades, el siguiente paso para la promoción de una propuesta es el análisis de la forma en que se ha evaluado la ESS en el caso de México y con éste, identificar los encuentros entre los déficits de las políticas públicas para el cumplimiento de los ODS y los principales desafíos que mantiene la ESS en el país. Dentro de este apartado se revisarán los principales desafíos que el PFES mantiene.

De acuerdo con el programa, su último fin es contribuir al bienestar social e igualdad mediante apoyos de inclusión productiva y financiera (CONEVAL, 2020). El objetivo general del programa es apoyar al sector social de la economía y a la población en situación de vulnerabilidad. A su vez, se divide en cinco principales sub-objetivos, que inciden en el primero: la visibilidad del sector, el desarrollo de nuevos proyectos, la promoción del desarrollo de capacidades, la inclusión financiera, y la adaptación del marco jurídico. A través de las políticas públicas que se han presentado en el capítulo III se ha podido ver la forma en que se ha desarrollado al sector de la economía social en el país, principalmente, a través de la generación del programa, y quizás como un primer recurso al momento de haberse creado el INAES.

De ahí que a partir de 2015 la política prioritaria que asume el Instituto para la promoción de la economía social es el PFES. Este programa – de acuerdo a lo que se ha observado

desde la teoría relacionada con las políticas públicas – se toma como una segunda fase luego de la aprobación de la LESS, y como una forma, desde la posición del Estado mexicano, de dar visibilidad al sector en el país, incorporando una política de tipo programático para acercar a la población el concepto de la ESS. Después de tres años, de acuerdo a lo que se especifica en la LESS, se genera una primera evaluación sobre la implementación de este programa, la cual es precedida por el CONEVAL y plantea algunos desafíos que tiene la implementación de la economía social en el país.

4.1 Los principales desafíos de acuerdo con la evaluación externa

La evaluación externa por parte de CONEVAL establece que este programa mantiene una alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, que busca la promoción de un México próspero e inclusivo. Sin embargo, dentro de los desafíos que establece dicha evaluación, se hace énfasis en la necesidad de trabajar tanto la visibilidad del sector y la adaptación del marco jurídico. En el caso de la visibilidad del sector, se espera que se desarrollen investigaciones y estudios, así como la generación de un Observatorio que permita medir y desarrollar metodologías e indicadores para la ESS[453].

Sobre la adaptación del marco jurídico, se insiste en la necesidad de trabajar en la adaptación de la LESS para el reconocimiento de figuras jurídicas que hasta el momento no se reconocen dentro de la ley como parte del sector social de la economía, como las empresas sociales o las fundaciones (de la misma forma que ya se ha presentado este debate en el capítulo III con relación a la exclusión de ciertas figuras jurídicas). Asimismo, en el caso de la adaptación de legislaciones como el caso de la de Sociedades Cooperativas y de Ahorro para el reconocimiento de esta figura como un caso especial de acuerdo con el fin social que persigue.

Aunado a lo anterior se encuentra la generación de nuevas medidas fiscales que permitan la inclusión de OSSE al mercado, apoyando el esfuerzo que realizan por la promoción del bienestar colectivo. Asimismo, existen tres aspectos fundamentales que debe trabajar el

[453] Como ya se ha comentado el Observatorio ya existe, sin embargo, el portal en línea no está actualizado y no se observa más que la presentación de una licenciatura en línea. Observatorio de la Economía Social México, “OSSE”, https://osse.org.mx/, último acceso 21 de abril de 2021.

programa, los cuales se resumen en: la visibilidad del sector, la identificación de la población objetivo, y la coordinación institucional (CONEVAL 2018).

a) Visibilidad del sector

Uno de los desafíos más grandes que tiene la ESS es la necesidad de generar información que pueda ser útil para el diseño e implementación de políticas públicas y con ello, una mejora en términos de transformación social. Usualmente, las metodologías e indicadores de los sistemas nacionales no consideran a la ESS y es por ello que se necesita generar esta información (Artis, Bouchard y Rousseliére 2015, 41). Algunos ejemplos que existen sobre la forma en la que se ha contabilizado el impacto de la economía social a nivel internacional, tienen que ver con el trabajo de CIRIEC-España y la creación del sistema nacional de cuentas satélite (Monzón 2015), la producción estadística de la economía social en Bélgica (Fecher y Ben Sedrine-Lejeune 2015) o el mapeo de la empresa social en UK (Spear 2015), como se ha explicado en el capítulo dos.

En el caso de México, se está trabajando por generar un sistema nacional de cuentas satélite sobre el sector social del país. La Comisión de Economía Social y Fomento del Cooperativismo avaló que exista un acuerdo entre la Secretaría de Bienestar, el Instituto Nacional de Economía Social y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, para la elaboración de una cuenta satélite que se integre al sistema de cuentas nacionales del país y permita identificar la magnitud económica de este sector en aspectos como producción, generación de empleo o capacidad de financiamiento[454].

b) Identificación de población objetivo

El programa ha tenido una serie de cambios a lo largo de estos tres años con respecto a la identificación de las personas a las que apoyará el programa, que han provocado que exista apoyo tanto para personas que forman parte de alguna OSSE, como para la población en situación de vulnerabilidad, como ya se ha mencionado previamente en el capítulo tres. Esto promueve que los fondos que existen para este programa se dividan en dos distintos tipos de población. La recomendación que plantea CONEVAL es enfocarse

[454] Cámara de Diputados. LXIV Legislatura, "Comisión acuerdo reunirse con el titular del Instituto Nacional de la Economía Social", Boletín núm. 2274, 26 de septiembre de 2019, https://n9.cl/eg299, último acceso 18 de enero de 2021.

en la población objetivo que esté basada en un solo criterio, específicamente el que se relaciona con el grado de marginación medio, alto o muy alto. Asimismo, se espera que esto ayude a definir ciertos territorios en donde puedan crearse polígonos de actividades relacionadas con el emprendimiento y que cubran la mayor parte de la cadena de valor.

El objetivo es concentrar acciones y no dispersar, y se descartarán territorios que queden aislados. Esta medida, si bien se recomienda como un modo de consolidación del sector apoyando a ciertos territorios con mayor definición de actividades, así como de OSSE, es una medida que aísla a esos territorios que, formando parte de la periferia, son aquellos que más apoyo necesitan para la promoción de prácticas solidarias que generen beneficio a la sociedad (Villegas-Mateos y Vázquez-Maguirre 2020). Ya se ha comentado sobre la alta posibilidad de exclusión que se presenta en los territorios alejados, por lo que deben diseñarse estrategias adecuadas para la implementación de políticas públicas que brinden cobertura especialmente en estas regiones.

Otro de los grandes problemas es la falta de atención a las entidades que forman parte del sector, puesto que al orientarse a una población objetivo en estado de marginación se resta apoyo a aquellas entidades que, de acuerdo a su configuración asociativa deben compartir los mismos recursos para dos causas – hasta cierto punto – distintas. Parece entonces que los apoyos que mantiene el programa generan división dado que el PFES debe enfocarse en dos fines distintos, que tienen que ver con la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, así como las figuras asociativas que conforman la ESS. Si recordamos que los fondos han ido disminuyendo para este programa con el paso de los años, podría pensarse que el apoyo que orienta a cada uno de estos grupos quizás no es el más óptimo. Dado lo anterior, es importante plantearse el objetivo que se tiene y los grupos prioritarios de apoyo.

Por último, este enfoque mantiene la visión de la ESS percibida como una economía para los pobres, de la misma forma que el antecedente del PFES, el FONAES. Este quizás es uno de los principales riesgos que mantiene el programa, como ya se ha mencionado en el capítulo tres. Esta mirada estereotipada y cargada de sesgos constriñe la capacidad que tiene la ESS de promover oportunidades de desarrollo social, económico, político y cultural en las regiones en donde se implementan proyectos basados en prácticas

solidarias. La visión de que la ESS es un modo de promover oportunidades para las personas que no tienen otra opción, sólo es una de las respuestas que plantea el sector para promover justicia social, pero debe observarse desde la capacidad y agencia que tienen las personas para llevar a cabo proyectos de esta índole.

Encasillar a la ESS como una economía de los pobres o para los pobres lo único que puede promover en la delimitación de aquello que pueden o no pueden hacer las personas, de las libertades y derechos a las que pueden aspirar. Establecer esos límites sigue posicionando a estas poblaciones como subalternas, manteniendo estas acotaciones dentro de un sistema y eso sólo es benéfico para quienes diseñan las políticas públicas. Esta es la razón del porqué debe trabajarse tanto en esta percepción.

c) Coordinación institucional

La evaluación repara en la necesidad de promover coordinación con otras dependencias, así como programas, para el fortalecimiento de la ESS desde un apoyo interinstitucional que pueda expandir el potencial de la ESS (Utting 2018). En este sentido, se reconoce que existen varios programas y dependencias que están vinculados y ofrecen apoyo de modo indirecto a los objetivos que persigue la ESS en el país, sin embargo, no existe la coordinación adecuada entre instituciones para fortalecer el sector y unir esfuerzos para que tengan mayor impacto en la sociedad.

Ello promueve, por ejemplo, que existan nociones excluyentes, al momento en que alguna organización busque acceder a fondos por parte de una Secretaría o programa, y eso inmediatamente lo descarta de un posible apoyo por parte de otro programa (CONEVAL 2018). Asimismo, esto podría evitarse entendiendo las necesidades de dichas poblaciones objetivos y actuar conjuntamente desde las distintas instancias para llevar a cabo este esfuerzo, como algunos programas de la política social que se han revisado en el capítulo tres de esta tesis doctoral.

Anteriormente ya se ha mencionado los distintos programas de promoción de superación de la pobreza que existen y que han seguido ejecutándose durante varios años. Como se ha dicho, muchos de ellos funcionan o funcionaron desde la década de los 80. Esta política acumulativa tiene que focalizar los objetivos que espera cumplir. De otro modo, los

resultados seguirán manteniendo niveles de pobreza alarmantes como hasta ahora. El caso del PFES – en la nueva administración - es un ejemplo de cómo pueden llevarse a cabo vinculaciones con otras dependencias de gobierno que busquen los mismos objetivos y que en vez de inhibir los apoyos para ciertos grupos se generen estrategias para atacar en conjunto las problemáticas a las que se enfrenta la población.

d) Creación de política de escalamiento

Finalmente, la institución evaluadora específica la importancia de generar una política de instrumentación con un enfoque de escalamiento. Esto significa que en México se necesita capacitar y enseñar en valores de la ESS, promover empresas que mantengan los principios de la economía social para que se asegure el éxito de este tipo de iniciativas (CONEVAL 2018) teniendo un tipo de *soft policies* que permitan el conocimiento y familiaridad con los términos y conceptos relacionados a la economía social (Chaves Ávila 2013). Uno de los grandes riesgos de acuerdo con las medidas implementadas actualmente es la falta de capacitación y formación previa para dichas empresas durante el primer período de gestión del PFES[455]. Dicha falta de capacitación puede generar isomorfismo y con ello, perder completamente el objetivo que mantiene la ESS en el país, como ya se ha mencionado en diversas ocasiones a lo largo de esta investigación doctoral.

Lo que propone CONEVAL es el acompañamiento a través de programas de incubación para las empresas y después de este proceso ejecutar la financiación[456]. Existen varios ejemplos de la importancia de una capacitación adecuada para promover un ecosistema adecuado, como el caso de la empresa Mondragón y la formación continua (basada en valores cooperativos y competencias genéricas como habilidades de comunicación,

[455] Algunas de las entrevistas que se tuvieron hablan de la importancia de la formación y capacitación sobre los principios y valores de la economía social. En la mayoría de los casos se mencionaba la importancia de una cultura cooperativa más que el nombre. Dos de los entrevistados de nacionalidad distinta a la mexicana mencionan que, en el caso de México, se observa una importancia más por el título de organismo de la economía social (en este caso específico de cooperativa) que en vivir la cultura de las cooperativas (Ver Anexos V y VI, guiones de entrevista 13 y 17). Para la administración actual (2018-2024) el tema de la formación es uno de los más importantes dentro del discurso del INAES, como se ha comentado previamente.

[456] Esta misma propuesta es la que se está persiguiendo a través de la creación de nodos con distintas universidades a nivel nacional, replicando el modelo de gestión y formación de empresas sociales de la Universidad Iberoamericana (Verónica Reyes, "Economía social y violencia en contextos urbanos, la experiencia del proyecto 'Yo compro poblano'", *Economía social en contextos de violencia: México y Colombia, op. cit.*).

liderazgo y trabajo en equipo) que brindan a sus empleados y los distingue de otras empresas (Basterretxea Markaida y Albizu Gallastegi 2010).

Ahora bien, la institución evaluadora es muy explícita cuando habla de que el programa actual no tiene la posibilidad de lograr todos los objetivos que se plantea. Especialmente, el objetivo referente a la visibilidad del sector, así como el de la adaptación del marco jurídico son aquellos que con las condiciones actuales no es posible cubrir. Se están intentando cumplir de forma periférica. De acuerdo con Poirier (2016), el reconocimiento del sector de la ESS se generará bajo un ambiente de creación de marcos regulatorios que establezcan las reglas del juego a través del diseño de políticas públicas que fomenten el beneficio social y económico de la sociedad.

Bajo este entendido, la creación de la LESS debería ser uno de los primeros pasos para alcanzar este reconocimiento. Si bien, la relación que existe entre el derecho y las transformaciones sociales es bidireccional, con la implementación de esta Ley se ha descubierto que además de ella, es importante adaptar el marco jurídico para generar un impacto mayor.

Actualmente, además de la LESS, existen otras leyes que se enfocan en distintas entidades de la economía social, como las cooperativas, las mutualidades o las sociedades cooperativas que ya se han revisado previamente. Existe el caso de otras entidades, como el caso de las empresas sociales, que aún no tienen un marco regulatorio que les permita entrar en debate o coordinación con el Ejecutivo Federal, así como con el ecosistema de la economía social en el país. Es imprescindible que estos marcos se trabajen desde lo local, para promover un reconocimiento mayor del sector y que de este modo se identifique la relevancia del mismo en México. Esto mantiene relación con el primer objetivo del PFES, del cual se ha hablado anteriormente y tiene que ver con la visibilidad.

Para que exista visibilidad necesita desarrollarse información sobre lo que está pasando con estas entidades. Dicha información es la que sirve para que implementen políticas públicas. De tal modo que la cuantificación y la evaluación son claves para entender el rol y el lugar de la ESS a nivel nacional. En cualquier caso, la creación de estos

indicadores es el resultado de compromisos institucionales, que establezcan el constructo desde el cual se entiende a la economía social (Artis, Bouchard y Rousseliére 2015).

4.2 Posibles mejoras y déficits desde la matriz de indicadores de resultados

Al hilo de las anteriores consideraciones por parte de la evaluación externa, es importante identificar y revisar los contrastes entre las distintas matrices de indicadores diseñadas para la evaluación en el período 2018 y el período 2020. Para ello, la Matriz de indicadores de resultados (MIR) en 2018 muestra que se han considerado seis indicadores distintos para medir el avance del programa. Estos indicadores son: porcentaje de OSSE en el Observatorio Social de la Economía; porcentaje de OSSE que permanecen en operación e incrementan su venta dos años después de recibido el apoyo; índice de variación de ingreso promedio de personas en OSSE apoyadas con respecto a anterior; índice de variación de valor anual de PBT de OSSE apoyados por INAES con respecto a anterior; índice de variación en colocación de crédito para actividades productivas por parte de sociedades cooperativas y de Ahorro; e índice de incremento de OSSE como cooperativas (CONEVAL 2018).

Dichos indicadores están enfocados en el incremento de los organismos que forman parte del sector. Con relación a la población objetivo, mide la variación en el ingreso de las personas, el valor de la producción de los negocios, y la continuidad de los proyectos. Desde esta perspectiva, se mide tanto la mejora en los ingresos y en lo que se produce, así como que estas empresas puedan mantenerse para seguir siendo parte de los ingresos de las personas. Este es el principal problema al que se enfrenta el programa: reducirse a identificar la variación en los ingresos de la población, cuando este ingreso no implica concretamente que la situación de las personas mejorará o que podrán existir oportunidades que les permitan reducir la desigualdad que viven.

Con la llegada de la nueva administración, el INAES ha generado algunos cambios con relación a los objetivos que establece el programa – así como a los indicadores que ha considerado para medir su efectividad. Así, establece que el indicador principal es el ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar que tienen como trabajo principal un negocio propio (CONEVAL SIMEPS 2020). Además, se brinda principal atención a la continuidad de los proyectos, ya que se mantiene el indicador del

porcentaje de OSSE que se mantienen en operación dos años después del apoyo de inversión; así como el porcentaje de grupos sociales con proyectos productivos en operación después de recibido el apoyo. Es decir, se identifica la continuidad de los proyectos tanto de las OSSE como de grupos sociales – muy comunes en la conformación de las figuras jurídicas en el caso de México, como el ejido – como garantía de que los proyectos siguen generando ingresos para las personas que integran dichas entidades.

Un elemento que se agrega a esta nueva evaluación y que tiene mucha relevancia es el porcentaje de personas efectivamente ocupadas, que busca medir el incremento en el número de personas que dentro de los índices se registran con un empleo. Finalmente, considera el incremento de las personas socias de entidades de la ESS, específicamente de aquellas figuras relacionadas con la inclusión financiera. Cabe resaltar, que dentro de esta evaluación se hace un desglose sobre los grupos en situación de vulnerabilidad que están siendo apoyados, como el caso de los pueblos indígenas, mujeres, municipios con altos niveles de violencia, así como los jóvenes (CONEVAL SIMEPS 2020). De este modo, se observa que se integran indicadores que consideran los Derechos Humanos, como el ingreso promedio de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, la tasa de personas ocupadas, o el apoyo directo a ciertos grupos vulnerables.

Estos elementos son importantes porque permiten identificar la forma en que ciertos derechos sociales son garantizados o no de forma directa o indirecta por el programa. Sin embargo, siguen existiendo vacíos que deben resaltarse para garantizar que la población apoyada por este programa tenga una mejora en su calidad de vida – no sólo en el aspecto económico – sino desde la garantía y cumplimiento de sus derechos.

5. Hacia una propuesta de evaluación que integre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

De acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, existen algunos indicadores que, incorporándose al proceso de evaluación de la ESS, se aseguraría una aproximación desde los Derechos Humanos, que al mismo tiempo contribuiría no sólo a la mejora y cumplimiento de dichos derechos, sino que impulsaría el desarrollo de la ESS en el país. Como ya se ha comentado, estos indicadores forman parte directamente de los objetivos de la superación de la pobreza, de la promoción del trabajo y de la reducción de las

desigualdades, de acuerdo con los objetivos que tanto el PFES como el INAES mantienen en el país.

Figura 4.2: Objetivos seleccionados para la selección de indicadores de la propuesta

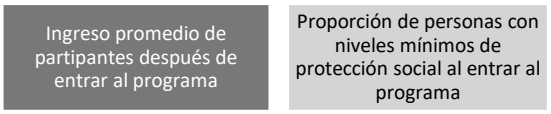
Fuente: Figura elaborada por la autora con la selección de los ODS a analizar

5.1 Fin a la pobreza

En el caso de la superación de la pobreza, si bien ya se considera actualmente el ingreso promedio de las personas con negocio propio por debajo de la línea de bienestar, es importante acotar este indicador. Lo anterior, debido a que no todas las personas que cuentan con un negocio propio y se encuentran bajo la línea de bienestar mantienen un apoyo por parte de este programa. Asimismo, debería considerarse la proporción de personas con niveles mínimos de protección social. Como se ha mencionado en numerosas ocasiones a lo largo de esta investigación doctoral, muchas de las personas que cuentan con un negocio propio no mantienen un nivel de protección social – que puede referirse al derecho de seguridad social – como las personas que tienen contratos laborales.

Esta es la razón por la que el Estado debe coadyuvar en la promoción de estas garantías. Al integrarlo como parte de los indicadores para evaluar la implementación de la economía social, se asegura de que la ESS vaya más allá del apoyo económico y desarrollo de capacidades de las personas que integran estas empresas. Porque el apoyo debe ir más allá. Ya se ha observado que uno de los objetivos que mantiene el sector es la contribución al incremento de empleo formal, y con ello acceso a algunas mejoras de protección social. Sin embargo, mientras no exista un indicador que mida este avance, los resultados y efectos de este programa en las personas seguirán sin contabilizarse, y permitiendo que las políticas públicas puedan pasar por alto este aspecto, que es de vital importancia para el desarrollo socioeconómico del país.

Figura 4.3: Indicadores propuestos para el objetivo de terminar con la pobreza



Fuente: Elaboración propia

5.2 Promoción de trabajo decente

Ahora bien, con relación al objetivo del empleo, existen dos indicadores que deben tomarse en cuenta como parte de esta evaluación: proporción de empleo informal con respecto al empleo total; y la tasa de desempleo desglosada. Si bien, se hace énfasis en la tasa de personas realmente ocupadas, así como en la continuidad de los proyectos luego de dos años, es importante que se considere cuántas de las personas que han pasado a tener un apoyo por parte de INAES tienen un registro como OSSE y con ello, promover la formalidad de los negocios o pequeñas empresas. Por lo tanto, medir la proporción de las personas que han pasado a la formalidad (sobre todo aquellas que tienen un negocio propio) es relevante para la medición del crecimiento del sector en términos numéricos.

Se debe recordar en este sentido, que usualmente las personas que son más vulnerables de mantener empleos en el sector informal son las mujeres, por lo que es importante promover oportunidades no sólo de crecimiento, sino de seguridad para las personas que normalmente tienden a ser las más expuestas a los trabajos de tipo informal. Además, se considera prioritario trabajar en la formación en el tema de la ESS, de lo contrario se puede correr el riesgo de caer en los errores y trampas que la instrumentalización del sector ha demostrado en distintos casos que ya se han mencionado a lo largo de la presente tesis, sobre todo desde la posibilidad de terminar promoviendo isomorfismo.

De la misma manera, identificar la tasa de desempleo desglosada es importante, debido a que el programa apoya directamente a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad. Identificar aquellas variaciones con relación a la disminución en la tasa de desempleo en el programa permite entender el impacto que éste tiene directamente en promover políticas de apoyo a dichos grupos vulnerables. A pesar de que durante los primeros años el PFES realizaba un desglose con base en los distintos grupos que estaban recibiendo un apoyo – como se menciona en el capítulo tres – identificar la relación con la disminución

del desempleo es un primer paso para conocer la manera en la que las políticas favorecen el empleo formal para las personas que están siendo apoyadas, y no sólo desocupadas.

Lo anterior, incidiendo en el aspecto de la necesidad de no solo generar trabajos, sino trabajos que respeten la dignidad de las personas, con las condiciones adecuadas y garantizando los derechos de las mismas. Sólo de este modo es que pueden crearse trabajos decentes. En este aspecto, no puede pasar desapercibida la importancia que tiene el trabajo en la visión de la ESS[457], y es por esto mismo, que los trabajos que se generen deben ir más allá de promover un ingreso, sino de promover que las personas desarrollen capacidades, encuentren áreas de autorrealización y permitan un balance en los aspectos de la vida de las personas que sean sanos para su equilibrio personal.

Figura 4.4: Indicadores propuestos para el objetivo de promover el empleo decente

Fuente: Elaboración propia

5.3 Reducción de desigualdades

Existen dos indicadores que deben ser integradas en este objetivo. Por un lado, la población que se siente discriminada; por otro lado, el efecto distributivo de la política fiscal. Ahora bien, con relación a por qué es importante considerar a la población que se siente discriminada, es debido a que el programa busca – como ya se ha mencionado – promover oportunidades de igualdad para muchos grupos en riesgo de exclusión o vulnerabilidad, como es el caso de las personas con discapacidad o las personas indígenas, aunque especialmente se ha enfocado a promover apoyos para las personas que viven en zonas de alta marginación. De este modo, integrar este indicador nos permitiría entender la manera en la que las personas han percibido el apoyo de este programa como una medida positiva con referente a su situación social.

[457] Diversos estudios de la ESS hablan de este aspecto. Hopp (2017) hace un estudio del significado del trabajo en la vida de las personas que recuperan las empresas en Argentina, e identifica el nuevo significado que adquiere en la vida de quienes se convierten en socios de las empresas recuperadas. Por otro lado, en este aspecto es muy importante considerar el caso de las personas de la empresa solidaria mexicana Yomol'Atel, quienes encuentran en el trabajo una forma de externalizar su identidad. Para ellos, el trabajo es la representación de ellos, lo que significa que por eso mismo realizan su trabajo de forma impecable, con amor (Vicente, 2018).

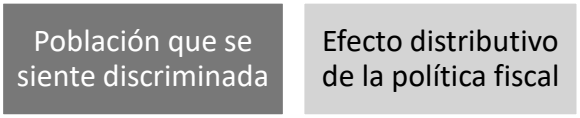
Del mismo modo, puede ser una forma de medir la manera en la que la ESS ha integrado a otras figuras jurídicas dentro del sector, de manera que indirectamente considerar este indicador también impacta en que los marcos legales se muevan a reconocer otro tipo de actores que están incidiendo de manera positiva y que aún no cuentan con los apoyos por parte del sector al no ser considerados como parte de la economía social en el país.

En el caso del efecto distributivo de la política fiscal, se considera relevante para la información del programa ya que las acciones realizadas en el caso de las entidades de inclusión financiera, así como las adaptaciones legales, buscarán promover oportunidades de igualdad distributiva desde el ejercicio fiscal, por lo que es necesario considerar visibilizar este esfuerzo. Asimismo, es una parte vital de los cambios estructurales que necesitan realizarse con relación a las *hard policies* que no han podido llegar a implementarse. Si bien, esta política fiscal podrá implementarse hasta que las *soft policies* enfocadas en la adaptación del marco y las oportunidades de entrada al mercado tengan un impacto en el mediano plazo, es necesario integrar indicadores que distingan el impacto social de la adopción de dichas medidas, debido a las condiciones mayúsculas de desigualdad que se viven en el país.

Además, los estímulos para apoyo a las entidades del sector generados por el Estado promoverán oportunidades para el fortalecimiento de las organizaciones que estén haciendo actividades benéficas para la sociedad. De tal forma, se espera la creación de políticas como la reducción de impuestos para aquellas entidades del sector que empleen a personas en situación vulnerable, así como otros beneficios por llevar a cabo tales actividades. A nivel internacional, existen algunas de estas medidas que podrían integrarse en el caso de México, como empresas que permitan integrar a personas con discapacidad – como la ley explícita de empresa social en Finlandia -, empresas que promuevan la reinserción laboral de personas que vivieron o formaron parte de situaciones de violencia – como el caso de la Ley de Colombia -, o sociedades cooperativas que promuevan fines colectivos que el Estado no ha podido cubrir – como el caso de la promoción de la economía social en Corea del Sur.

Estas medidas podrían generar una serie de beneficios en doble dirección que permita mejorar las condiciones de personas en situación de vulnerabilidad, por un lado; y por otro, promover oportunidades y entrada al mercado desde una aproximación de justicia de las entidades del sector. Lo anterior, tomando en cuenta las necesidades y limitaciones del sector, y creando oportunidades suficientes para el desarrollo de la ESS desde las condiciones que tiene en su origen.

Figura 4.5: Indicadores propuestos para el objetivo de reducir las desigualdades



Fuente: Elaboración propia

5.4 Cultura democrática como indicador transversal

Sin duda, uno de los aspectos que es necesario integrar en la evaluación de la ESS, de acuerdo a los principales retos del programa es la coordinación inter-institucional. El objetivo de la ESS es promover un sistema socioeconómico que coloque a la persona en el centro de este sistema, promueva mejores oportunidades para las personas y transforme la realidad social, económica, política y cultural. El potencial de esta economía va más allá de definir unas directrices a un organismo gubernamental específico, necesita tener en cuenta todas las capacidades y necesidades que tienen las entidades del sector social de la economía y entenderlo desde una perspectiva más amplia (Jenkins, y otros 2021).

El desarrollo de la ESS en el país debe basarse en una perspectiva holística que imponga el cambio en el sistema, teniendo en cuenta el enfoque eco-sistémico (Mendell y Yi 2020). Por ello, es necesario considerar indicadores relacionados con la capacidad de participar en todo el proceso del programa, de la misma forma que deja en evidencia el análisis de la evaluación en el caso de Canadá. Este indicador es transversal, porque impacta en todo el proceso del programa PFES, y considera la participación de diferentes actores. Se le brinda un rol especial a lo largo de todo el proceso debido a la necesidad de identificar esos espacios de diálogo que deben integrarse con los distintos actores que forman parte del diseño, implementación y evaluación de la ESS. Con la información anterior, la siguiente figura muestra la propuesta construida:

Figura 4.6: Propuesta de indicadores para el Programa de Fomento a la Economía Social y Solidaria

Fuente: Figura elaborada por la autora con información de CONEVAL (2020) e información propia a partir de indicadores de los ODS.

6. Construyendo el horizonte desde la protección social

Entender la forma en la que se vinculan la ESS y los ODS desde el análisis del PFES permite entender la manera en la que las políticas públicas de la economía social pueden contribuir al cumplimiento de los ODS en distintos niveles. Sin embargo, para llegar a ello es importante distinguir aspectos esenciales de cada aspecto.

En primer lugar, que la ESS y su significado polisémico genera un propio significado para cada país y que esto es de gran relevancia para entender la forma en la que se implementará la economía social a nivel nacional. Si no se toma en cuenta esto será difícil integrar políticas públicas que impacten y promuevan una transformación social desde la consideración de los ODS.

Asimismo, no puede pasar inadvertida la capacidad que la Agenda 2030 tiene para adaptarse en términos locales, de la misma forma que la ESS asume una identidad propia por país. Esto es debido a que es necesario que se mejoren procesos propios que cada Estado tiene dentro de sus límites territoriales. Como se ha observado en el caso de México, la evolución de la ESS ha tenido sus propias limitaciones y desafíos, y esto es consecuencia de los propios procesos histórico-socio-políticos que vive el país. Es imposible separar la forma en que el sector tiene la capacidad de desarrollarse en el país

sin considerar la forma en que los gobiernos llevan a cabo sus políticas a partir de la cultura política que mantienen.

En México, gran parte del problema relacionado con las políticas públicas de la ESS reside en que sigue limitándose a una política social, cuando el análisis realizado en este capítulo nos permite observar que el potencial de la ESS es mucho mayor, Constreñir la capacidad de la ESS desde un tipo de política generará resultados insuficientes, y esta falta de desarrollo holístico impedirá el cumplimiento no sólo de los objetivos que se han analizado en este capítulo, sino de los demás.

De la misma manera, es importante analizar cuál es la forma en que esta Agenda se refleja en el país. Como se observa en el análisis realizado en un primer momento, existen una serie de vínculos entre la ESS y los ODS, sin embargo, no todos los indicadores que se identifican fueron adoptados por parte del Estado mexicano para llevar a cabo un proceso de medición de avance de los ODS a nivel nacional. Uno de los cuestionamientos principales que surgen es identificar las razones que México ha elegido para considerar a los indicadores que se han seleccionado, y cuál fue el proceso para dejar de lado los demás. Desde el análisis realizado en esta tesis se resaltan distintos aspectos que es necesario medir, como los esfuerzos para la promoción de pisos de protección social mínimos que permitan a las personas contar con elementos necesarios para un nivel de bienestar adecuado.

Tampoco se está considerando el avance con relación al empleo para las y los jóvenes de México, y esto debería ser uno de los aspectos principales a trabajar. La generación de jóvenes es una de las más numerosas en el país, por lo que impulsar medidas para el apoyo de las y los jóvenes es un imperativo si se quiere avanzar y mejorar las condiciones de la sociedad. Actualmente y como se ha mencionado, la juventud mantiene cierto de tipo de trabajos en condiciones precarias, que no les garantizan derechos y por ende, las oportunidades que tienen limitan la capacidad de los mismos. El nivel de autonomía e independencia está retrasándose dadas las condiciones de falta de apoyo para los mismos.

En el caso de la desigualdad, se consideran algunos indicadores, pero hay otros que es importante tomar en cuenta. Uno de estos es entender verdaderamente cuál es la

diferencia de ingresos y si esta brecha se está cerrando. Si bien, es muy importante tomar medidas para que las personas no se sientan discriminadas por su origen, su estatus socioeconómico, su etnia, su color de piel, religión, preferencia sexual o su sexo, es importante establecer medidas para que puedan construirse políticas que terminen con la principal desigualdad – la económica – y con esto promover los primeros pasos para una política más inclusiva.

Por otro lado, es importante trabajar el aspecto de las políticas fiscales, sobre todo aquellas medidas que hagan una diferencia positiva para las OSSE que forman parte del sector. Esto permitirá promover estímulos para las mismas y con ello establecer oportunidades adecuadas para el desarrollo del sector. La política fiscal, además de generar las vías adecuadas para la implementación de políticas duras para la ESS, debe pensarse como una forma de retribuir a las y los ciudadanos lo que han generado para el país.

Si distintas organizaciones de la ESS están transformando realidades a través del trabajo que están haciendo, si están creando oportunidades de empleo para la población con menos oportunidades en el país, si están rompiendo paradigmas y están generando diferencias positivas en sus entornos porque actúan desde esa naturaleza, la lógica sería ofrecer ventajas que les permitan integrarse en mercados que, por las condiciones que mantiene el mercado, han sido imposibles hasta este momento; así como adoptar esas mismas prácticas solidarias desde el Estado para garantizar que los principios y valores de la ESS se vivan de manera transversal.

Con relación al indicador sobre la democracia y gobernanza se integra de manera transversal porque es necesario que dentro de los procesos de evaluación se generen oportunidades de diálogo y consenso entre todos los actores. Solo de este modo es que la evaluación representará una diferencia en términos de aprendizaje.

De acuerdo al análisis realizado, puede resumirse que los elementos que deben incorporarse como indicadores que midan el impacto del programa en la sociedad son indicadores relacionados con la protección social. En general, se observa que en distintos países este tema ha sido una de las respuestas que la ESS ha llevado a estos países, como

el caso de Costa Rica o Corea del Sur, al permitir la entrada de organismos enfocados en la cobertura de estos derechos como un esfuerzo de las entidades de la ESS y el Estado (Utting 2018).

En el caso de México, un gran volumen de este trabajo lo realizan las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, este tipo de entidades aún no forman parte de la ESS, como se ha revisado en el capítulo tres, y a mediano y largo plazo no parece que esta será una de las medidas que el Estado tome para promover la inclusión social. El caso de Corea del Sur es el ejemplo de cómo políticas públicas *top-down* permiten integrar organizaciones base que fortalezcan empresas sociales que atiendan estos derechos, y con ello impactar de manera positiva en la sociedad (Yi, y otros 2018).

La adopción de esta evaluación podría impactar de manera directa en todos los objetivos que mantiene el PFES, dado que permite dar visibilidad al sector desde distintas perspectivas, puesto que promover la creación de un tipo de OSSE que busque generar la protección social generará que la ESS a nivel nacional se entienda no sólo como una economía para los pobres, que ha sido el debate principal desde el programa precedente del PFES (capítulo tres), sino que generará una visión distinta de lo que significa economía social en el país. Asimismo, impulsará la creación de nuevos OSSE que promueven distintas capacidades para formar parte del sector de la economía. Este crecimiento de un cierto tipo de OSSE, podría tener un impacto en la adaptación del marco jurídico para la integración de ciertas figuras de la ESS, así como las medidas fiscales o estímulos que se han diseñado para la promoción de este tipo de figuras.

CONCLUSIONES

La presente investigación doctoral ha buscado responder al cuestionamiento sobre la forma en la que México puede generar políticas públicas de apoyo a la ESS que impacten positivamente en la sociedad. A lo largo de esta investigación se hizo énfasis en la importancia de la formulación de marcos jurídicos-políticos para el fomento e impulso de la ESS. Dichos marcos sirven como la base del diseño de las políticas públicas que buscan promover el bienestar social, por lo que es importante que puedan incluir los elementos necesarios para lograr sus cometidos.

En este análisis, se hizo una revisión de distintos países con el objetivo de identificar cuál es la visión que cada uno de ellos tiene sobre el sector de la ESS y con ello, entender cuál ha sido el proceso evolutivo de la formulación de su propio marco normativo, así como las políticas públicas que se han llevado a cabo en su territorio. Asimismo, se han revisado distintas propuestas de tipologías sobre la forma en que cada país asume la aproximación de la ESS en su territorio. Con dicha información, se han identificado algunos elementos que podrían incluirse para extender dichas tipologías.

En términos generales, la visión en la región de Europa ha estado más enfocada en observar la ESS como un medio para alcanzar la cohesión social, el pleno empleo, la sostenibilidad, etc. En el caso de América Latina, la perspectiva que prepondera es una donde la ESS es un ideal al que se debe aspirar, por lo que las condiciones establecidas deben cambiar. De tal forma, las regiones formulan marcos normativos con objetivos distintos, creando políticas públicas que puedan dar respuesta a dichos objetivos. Por tanto, los esfuerzos que se han llevado a cabo en cada una de las regiones, ofrecen distintos resultados y el cuestionamiento principal surge en el aspecto de la evaluación. Uno de los hallazgos principales es la evaluación que se realiza en el caso de México a nivel nacional, que plantea las posibles líneas de acción en esta área.

En esta línea de análisis, el capítulo I ha permitido identificar la relevancia de la creación y formulación de marcos jurídicos y políticos para la transformación social. Ambos son necesarios para el reconocimiento y visibilidad del sector. Es indudable que se requiere dejar por escrito la manera en que se llevarán a cabo procesos de regulación en los países

con el objetivo de reconocer y visibilizar un sector, como en este caso el sector de la ESS a nivel internacional. Sólo este tipo de reconocimiento es el que permite que los procesos de visibilidad sucedan, y que los actores de este sector tengan la oportunidad de seguir incidiendo de modo positivo en la sociedad. Sin embargo, no puede dejarse de lado la relevancia del diseño de políticas públicas de fomento al sector que encuentren los cómo puede llevarse a la realidad esa legislación o marco. La tarea va más allá de la aprobación de los marcos normativos y se debe enfatizar los cómo se alcanzarán estos procesos.

A través de distintos ejemplos, hemos podido identificar que en algunos países ha dominado un desarrollo de políticas de fomento al sector, mientras que, en otros, el esfuerzo se ha centrado en la aprobación de legislaciones que brinde un marco de soporte para el desarrollo de la ESS a nivel nacional. Uno de los cuestionamientos principales que surge a partir de esto es si puede existir uno sin el otro. Como se ha presentado en el capítulo, existen legislaciones que se han aprobado y las cuales actualmente se consideran obsoletas debido a la falta de implementación de políticas públicas que se desarrollen en el país, como el caso de Honduras.

Sin embargo, existen otros ejemplos en los cuales el desarrollo de la ESS desde el diseño e implementación de políticas públicas ha sucedido sin existir un marco nacional que fomente la economía social, como el caso de Argentina o Brasil. La principal diferencia en estos casos, es el hecho de que Argentina y Brasil promueven políticas como una respuesta a la situación de crisis que ha existido en sus territorios, donde la economía social asume un rol de instrumento para generar oportunidades para que grupos desfavorecidos encuentren soluciones desde las prácticas solidarias.

De ahí que profundizar en el significado que cada país le brinda a la ESS es de gran relevancia. Sólo entendiendo esto, se puede advertir la identidad que la ESS asume en cada uno de los países y con ello, la forma en que estas legislaciones y marcos se implementan en todos los niveles de competencia que existen, desde el local hasta el supranacional. Este significado propio se ha distinguido en esta tesis como aspecto identitario de la ESS. Se ha observado que de los países analizados se pueden identificar distintos tipos de identidad como la solidaria, la cooperativa, la empresarial y la integral.

Cada una de estas identidades pone en mayor importancia una serie de aspectos principales para el desarrollo del sector en sus países. Se observa, en principio, que estas identidades pueden compartirse en contextos socio-políticos similares, como el caso de los países europeos y la visión empresarial, o el caso de la visión solidaria y cooperativa en el caso de los países de América Latina. Lo anterior indica, que esta identidad tiene su origen en el entramado de las distintas dimensiones en el desarrollo de estos países – como la social, la política, la cultural, la económica. Así, cada país construye una identidad a partir de los factores que conforman la realidad del mismo, respondiendo a las necesidades que cada uno de ellos identifica como las más importantes.

Así, la identidad construida es el reflejo del modo en que la ESS se percibe en cada país. En este caso, se ha puntualizado que la ESS es vista como fin en sí misma, o como un instrumento para alcanzar ciertos fines. La mayor parte de los países observan a la ESS como un medio para alcanzar ciertos objetivos como eliminar la discriminación, generar empleos, promover la inclusión social, superar la pobreza y reducir desigualdades hacia algunos sectores específicos. Existen algunos más, como lo que establecen los marcos normativos de países como Ecuador o Colombia, donde la ESS se presenta más como un fin en sí misma. Como un sistema que se integra por distintos elementos.

En el sistema socio-económico hegemónico actual, los valores que predominan son aquellos en los que el individualismo y la competencia son constantes, en donde parece no haber lugar para las prácticas cooperativas y solidarias. De ahí que observar la ESS como un fin en sí mismo sea la forma más disruptiva de actuar en la realidad que impera en la sociedad actual. Reconocer a la ESS como un fin en sí mismo es una respuesta a la insostenibilidad de este sistema que muchas organizaciones han cuestionado desde hace varias décadas. Con elementos prácticas, estas organizaciones han buscado encontrar alternativas de prácticas solidarias que permitan regresar a la importancia en el ser humano, como el ejemplo de las cooperativas tras la industrialización.

Dichas prácticas, movimientos, colectivos y demandas son quienes han configurado este nuevo concepto y son las que permiten pensar que otros mundos son posibles, y llevarlo a la acción. Sin embargo, esta demanda ha sido parcialmente escuchada, puesto que a

través de la propia identidad que se adquiere en cada país, existe exclusión hacia algunas entidades que no se consideran parte de la ESS.

Actualmente, algunos de estos actores no están considerados dentro de los marcos jurídicos-políticos que se están diseñando. En distintas legislaciones analizadas en esta tesis, se puede constatar que uno de los problemas principales que se tiene es la falta de reconocimiento de algunas organizaciones como entidad de la economía social, la restricción de los marcos normativos para explicitar ciertas figuras jurídicas reconocidas dentro del sector, así como la necesidad de diferenciación de algunas entidades específicas con las que parece que se busca no tener ningún vínculo. La doctrina especializada ha explicado que la economía social ha tenido distintas generaciones con distintos tipos de figuras específicas que surgen con el fin de cubrir las necesidades de ese momento.

Esta es la razón principal por la que no pueden excluirse algunos actores, sino que debe reflexionarse sobre el concepto que la ESS tiene y a partir del mismo, adaptarlo a las necesidades que se esperan cubrir en cada etapa. En el caso específico del sector, sucedió en su momento con las fundaciones, a quienes muchos países actualmente consideran parte del sector, y en los últimos años ha ocurrido lo mismo con las empresas sociales, que en muchos marcos normativos han sido integradas.

Existen medidas que deben tomarse para que esta inclusión ocurra. Por un lado, es importante que los actores excluidos sigan generando presión para que puedan gozar de los derechos que dichos marcos ofrecen y trabajando para impactar de manera positiva en la sociedad. Y, por otro lado, es necesaria una actitud de apertura por parte del sector en general, que permita identificar los aspectos positivos que estas nuevas entidades tienen en el contexto socio-económico, político y cultural.

Asimismo, concurren dos vías distintas desde la que se implementan los marcos normativos y políticas públicas. Por un lado, existen aquellas regiones en las cuales se ha implementado una política *top-down*, como el caso de Corea del Sur. Este es uno de los ejemplos más importantes a nivel internacional que permiten identificar la manera en la que los Estados pueden orientar las políticas que desarrollen el sector a nivel nacional.

Sin embargo, no puede dejarse de considerar que la realidad que vive este país mantiene ciertas peculiaridades que permiten que el desarrollo se lleve a cabo de esta manera. Lo anterior, reafirma el hecho de que en la mayor parte de los países son las demandas del colectivo de actores de la ESS quienes han promovido tanto la creación de políticas públicas como la aprobación de marcos normativos que regulen al sector.

Esta última vía – de acuerdo al análisis realizado en esta tesis doctoral – es la más efectiva para la institucionalización de políticas públicas que tengan una continuidad en el tiempo y que logren potencializar a la ESS en distintas dimensiones a nivel nacional.

Los marcos normativos deben considerar una serie de variables para la institucionalización de la ESS: los cuerpos nacionales de apoyo al sector, los medios de financiación, y los mecanismos de evaluación. La existencia de cuerpos nacionales legitima a la ESS a nivel nacional, porque existe una figura responsable del fomento del sector y del diseño de las políticas. En el análisis de esta tesis se ha logrado identificar que existe una relación entre la finalidad de la ESS de cada país o la identidad que adquiere y el tipo de Ministerio que dirige las políticas públicas de apoyo al sector.

Así, mientras que los países europeos mantienen una identidad empresarial, en la que la finalidad de la ESS se asume como medio para la promoción de empleo y la inclusión social, en América Latina la mayor parte de los cuerpos nacionales públicos de la ESS forman parte de los Ministerios Sociales de los Estados, entendiendo que la noción de la ESS es la forma de superar problemáticas profundas como la pobreza y la desigualdad social. El principal riesgo que existe para la ESS es pensar que las políticas públicas deben formar parte exclusivamente de un Ministerio. Si bien, es importante que como paso para la institucionalización se creen cuerpos públicos que impulsen la ESS, uno de los aspectos más importantes para observar es la capacidad que tiene la ESS de coordinar y actuar en conjunto con políticas públicas de muchos otros Ministerios y así, promover un impacto mayor en la sociedad.

Es por ello, que se deben pensar alternativas distintas que permitan que los diseños de políticas públicas involucren la participación de otros Ministerios con los que se pueda trabajar de manera conjunta.

Otro de los aspectos analizados son los medios de financiación. La gran mayoría de las legislaciones no establecen los modos en los que se promoverán apoyos para el desarrollo de la ESS, lo que se considera una de las principales lagunas para el sector. Para que las políticas públicas y la implementación de la ESS se lleva a cabo se necesitan recursos de donde se obtengan los fondos necesarios para promover políticas del fomento del sector. Un número significativo de estas políticas involucran apoyos económicos para la creación y fortalecimiento de organizaciones de la ESS que estén impactando de manera positiva en la sociedad.

A nivel internacional, se observa que en la mayor parte de los países que cuentan con estos fondos se obtienen de fondos supranacionales, como el caso de la Unión Europea que dirige apoyos especiales para la innovación y el emprendimiento social como medio para la inclusión social y la generación de empleo, así como de medios de financiación públicos nacionales, que en la mayor parte de los casos forman parte del gasto presupuestario que el Estado otorga para este sector, así como de administraciones locales que dedican parte de sus recursos para apoyar a alguna de las entidades del sector (cooperativas, fundaciones, empresas sociales principalmente). Cuando se realiza esta comparativa, se identifica que existen algunos países que han permitido que la financiación provenga no sólo de recursos públicos, sino que el sector privado forma parte de este apoyo, como el caso de Canadá o Francia.

En estos dos países las condiciones de financiación han permitido que el desarrollo que exista para los organismos de la ESS sea mayor, pues existen mayores recursos para impulsar el desarrollo del sector a nivel nacional. Este tipo de prácticas, además de incrementar la cantidad de recursos para la ESS, permiten identificar que la responsabilidad del desarrollo de la economía social no pertenece exclusivamente al sector, sino que tiene que existir un acuerdo entre distintos actores a nivel nacional que permitan promover las estructuras y mecanismos necesarios para que el sector se viva de manera orgánica a nivel nacional.

El último aspecto que se estudia a partir de esta categorización es la creación de mecanismos de evaluación que midan la efectividad de estas políticas públicas. Uno de los principales hallazgos de esta tesis doctoral es que en la mayoría de los países

analizados los mecanismos de evaluación no existen. No se han diseñado formas en que se mida el avance de las políticas públicas, la efectividad de la implementación, la eficiencia de los recursos asignados a los programas, así como el impacto que las políticas públicas han tenido en la sociedad.

De la lista de los diecinueve países, menos de cinco cuentan con una forma específica para evaluar el desarrollo de la ESS. De aquellos países que cuentan con un mecanismo de evaluación, existen distintas tendencias: por un lado, existen organismos externos que han evaluado la política de la ESS; por otro lado, existen organizaciones internas que están intentando identificar las principales áreas de oportunidad para las medidas tomadas ya sea a nivel local, regional, nacional o supranacional. Sin embargo, no ha sido considerado uno de los temas principales para la evolución del sector a nivel nacional en cada uno de los países.

Existe un país que ha promovido una serie de elementos innovadores y que mantiene una posición de liderazgo en este aspecto, que es Canadá. Este país cuenta con una serie de organizaciones que han permitido llevar a cabo evaluaciones de la ESS desde distintas aproximaciones que forman parte de los procesos guía para el diseño e implementación de las políticas públicas en cualquier territorio.

En el caso de las políticas públicas, se observan como una extensión de la identidad que cada país adquiere sobre el rol que la ESS ocupa a nivel nacional. Cuando se implementan o se diseñan estas políticas públicas, existen distintos aspectos que deben considerarse. Uno de los más importantes es el propósito de estas políticas. En general, se observan cinco distintos propósitos que son el reconocimiento de la ESS como un sector viable, la generación y acceso a mercados, el enfoque territorial, la promoción de la inclusión social y el empleo, así como el apoyo a la financiación.

Se requieren de todos estos tipos de políticas para que la ESS pueda institucionalizarse, para que se creen las oportunidades necesarias para que las entidades que forman parte del sector cuenten con los recursos necesarios para su profesionalización, fortalecimiento y desarrollo, para que puedan seguir contribuyendo de manera positiva en su entorno, y para brindarles las herramientas necesarias para seguir impactando desde el rol de agente

de cambio social en sus comunidades. Estas políticas deben implementarse en fases. Para visibilizar y reconocer a la ESS como viable, es importante implementar políticas suaves que permitan familiarizar a las personas con el tópico, que puedan observar la utilidad del mismo y que busquen sumarse.

Una de las políticas más importantes en este aspecto es la educación y la formación. Este elemento resulta clave para educar y formar a ciudadanos que busquen actuar desde las prácticas solidarias que este sector propone, y que observen los beneficios en términos económicos, sociales, políticos y culturales que ofrece la ESS en los países. Solo hasta haber trabajado con este tipo de políticas y reconocer el concepto a nivel nacional se propone comenzar a diseñar políticas duras que impacten en materia fiscal.

Existe una tarea pendiente por parte de los países con relación al cumplimiento del proceso de diseño de políticas públicas. Muchas de las políticas públicas que se han diseñado en los países no están siendo evaluadas, por lo que no se pueden visibilizar los aciertos de dichas políticas, y tampoco pueden diseñarse estrategias de mejora. Si se quiere generar un cambio en esta área, se deben examinar los mecanismos de evaluación que existen para promover una verdadera transformación. De acuerdo con ello, profundizar en la forma en la que la ESS se ha evaluado a nivel nacional es importante, puesto que permite identificar los vacíos que existen dentro del proceso de políticas públicas y al tiempo, considerar elementos que desde el sector se han estado realizando para retroalimentar el trabajo de las organizaciones de la ESS en los territorios.

De acuerdo con el capítulo II, el primer aspecto que debe considerarse con respecto al tema de la evaluación de la ESS, es que la evaluación nunca es neutral. Responde a ciertos intereses y objetivos específicos que identifican hacia dónde debe dirigirse y cómo debe ser llevado a cabo el proceso de la misma. La evaluación ha sido estudiada desde una perspectiva de la ESS, sin embargo, no ha tenido líneas homogéneas para medir el impacto del sector en términos nacionales e internacionales.

Esto se debe, en gran medida, a la naturaleza polisémica de la misma. Muchas entidades, con distintas necesidades y enfoques forman parte el sector. Esto, además de que brinda riqueza en el sector, puede ser un impedimento también debido a la especificidad de las

evaluaciones. Esa falta de homogeneidad genera que la interlocución que existe de la ESS a nivel internacional tenga menos peso debido a que los beneficios e impactos siguen divididos. Es difícil desde esta perspectiva brindar una voz que sea interlocutora de las necesidades del sector.

Otro de los desafíos principales a los que se enfrenta la evaluación de la ESS responde a las distintas aproximaciones que existen para estudiarla. El debate principal se centra en identificar si los estudios que deben orientarse a lo cualitativo o cuantitativo. En esta investigación se ha identificado la evolución de las distintas tipologías que clasifican estos tipos de evaluaciones y las formas en las que pueden contribuir a medir ciertos aspectos específicos en distintos niveles: desde lo micro u organizacional, hasta lo macro como el ingreso que brindan al PIB las cooperativas, como las cuentas satélite en países como España o a nivel regional, en el caso de la Unión Europea. Cada una de estas aproximaciones cuenta con ciertas fortalezas y con áreas de mejora para cada una.

En el caso de los análisis micro u organizacionales nos brindan la posibilidad de entender el contexto global de la organización alcanzando a analizar distintas dimensiones desde las cuales pueden contribuir a mejorar o desde la que esa organización específica está impactando en su entorno. En el caso de los análisis macro, permiten englobar el impacto de distintas organizaciones para hacer más visible el impacto de este sector en la escala nacional e inclusive, internacional. Éste es quizás uno de los aspectos por los que en los últimos años lo que se ha intentado medir el alcance en términos cuantitativos de organizaciones que pertenecen al sector. Sin embargo, este ejercicio sigue concentrándose sólo en un tipo de organizaciones, por lo que impide identificar el impacto global de la ESS.

Es por ello que se debe trabajar en identificar los mejores métodos y aproximaciones para permitir mostrar el impacto que la ESS tiene, de visibilizar la relevancia del sector a nivel local, regional, nacional e internacional. Esto permitirá el apoyo necesario para colocar a la ESS como un tema trascendente, que permitirá el establecimiento de alianzas, la conformación de marcos, así como el diseño de políticas públicas de apoyo que sigan desarrollando este sector.

El último de los debates que se presenta con respecto a la evaluación, es el cuestionamiento de por qué se realiza y cuál es el objetivo. Uno de los retos principales que existen en este sentido es identificar que la evaluación, más allá de un mecanismo de control, debe ser un proceso de aprendizaje y mejora continua que permita promover diálogos entre los distintos actores y así mejorar procesos. Este aspecto se relaciona en gran medida con el papel que tiene la gobernanza en los procesos de evaluación de la ESS.

La gobernanza permite el desarrollo de procesos de evaluación más participativos y que consideran las necesidades de todos los involucrados en las políticas públicas de la ESS, generando diálogo y consenso, de manera que los resultados son políticas inclusivas que impactan en las necesidades reales. Entre más gobernanza exista en la realidad social o territorio que se analiza, habrá una participación más del tipo asociativa, es decir, aquella que considera a todos los participantes dentro del proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En general, este es uno de los aspectos pendientes dentro de los procesos de evaluación a nivel internacional.

La mayor parte de las evaluaciones actuales por parte de los Estados se enfocan en atender los intereses ya sea de los propios gobiernos (cómo es que se están cumpliendo ciertos programas de fomento de la ESS en ciertos territorios) generando evaluaciones públicas; o por otro lado, estableciendo los aspectos bajo los cuales las entidades de la ESS pueden acceder a recursos y apoyo si y solo si cumplen con ciertos criterios, lo que tiene como consecuencia la promoción de certificaciones y una gobernanza competitiva basada en cumplir requisitos en vez de guiar a las organizaciones bajo los valores y principios de la ESS. En los dos últimos casos, las organizaciones de la ESS pierden autonomía, se sujetan a las decisiones de las administraciones públicas o del mercado, y el gran riesgo es que puedan perder la esencia de las mismas y se guíen bajo principios que van en contra de los de la ESS en la búsqueda de contar con recursos para sobrevivir.

De ahí que se haya identificado que el principal aspecto a mejorar dentro de la evaluación de la ESS es encontrar un equilibrio entre la evaluación sobre las políticas públicas y el impacto de la ESS. ¿Cómo se llega a ello? El análisis realizado en esta tesis ha identificado que una forma de llegar es a través de una metodología que integre una

aproximación cualitativa, sin dejar de considerar aspectos cuantitativos que permitan visibilizar el impacto de la ESS en distintos niveles. Una de las metodologías emergentes en las investigaciones actuales que buscan identificar estos impactos es la vinculación realizada con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Actualmente los indicadores que buscan orientar las políticas públicas de acuerdo a una perspectiva de sostenibilidad son los ODS. De aquí que se consideren como una propuesta de evaluación de la ESS.

Los ODS son los indicadores tendencia de Derechos Humanos. Son el reflejo de los esfuerzos que actualmente Naciones Unidas está generando en la búsqueda de promover los lineamientos para promover sociedades más inclusivas, en la se apueste a la sostenibilidad. La Agenda 2030 – de la misma forma que en su momento ocurrió con los Objetivos del Milenio – permite poner en el horizonte los principales retos a los que se enfrentan los Estados, y propone una serie de metas a cumplir a nivel internacional para buscar que esas brechas de desigualdad terminen, y que se promuevan acciones para que la vida en este planeta pueda ser posible en el largo plazo. De este modo, la Agenda 2030 permite identificar qué se debe mejorar. Sin embargo, la principal diferencia que existe entre los ODM y la Agenda 2030 es la capacidad de ésta última de entender que las metas sirven de guía para cumplir y alcanzarlas, pero que las realidades que vive cada uno de los países son distintas, y es por ello que el rol de las agendas nacionales es de suma importancia.

A través de esta investigación se han delineado algunos de los vínculos que existen entre la ESS y los ODS. La literatura ha encontrado diferentes encuentros entre el cumplimiento de ciertos ODS con el trabajo realizado por parte de las organizaciones de la economía social. Algunos de estos ejemplos atienden al cumplimiento de la superación de la pobreza, de la equidad de género, de la creación de ciudades sostenibles y la promoción del trabajo. En el caso de esta investigación doctoral, se atiende al significado de la ESS en México para identificar cuáles son los principales objetivos que se esperan promover en el país. Se han identificado tres: la superación de la pobreza, la promoción del empleo decente, y la reducción de las desigualdades.

Así, se entiende que cuando se realizan prácticas solidarias guiadas bajo los principios y valores de la ESS, se promueven oportunidades para las personas, que muchas veces se representan en generación de empleo. Estos empleos brindan una forma de vivir diferente para las personas que tienen esta oportunidad, teniendo un impacto en el ingreso y este se ve reflejado en reducir la brecha de desigualdad existente.

De esta manera, la vinculación entre los ODS y la ESS se propone como un modo de generar un avance y una transformación social desde la coordinación y alianza de dos términos que se ayudan mutuamente. Por un lado, como ya se ha mencionado, el logro de los ODS puede alcanzarse a través de prácticas de la ESS, pero el proceso también puede realizarse en una dirección contraria. La Agenda 2030 al considerar como un aliado clave al sector de la ESS visibiliza el trabajo de muchas entidades a nivel internacional que están buscando hacen un cambio desde hace varias décadas. Que ya están haciendo un cambio.

Cuando se identifica que existen distintas iniciativas a nivel internacional que están impactando en el cumplimiento de los ODS se puede subrayar que no es necesario encontrar la forma de construir ciudades y países que estén desarrollando el sector de la ESS, porque ya está ocurriendo. UNRISD logra rescatar distintos casos a nivel local de las iniciativas que se están realizando actualmente desde cada rincón del mundo, con el objetivo de promover mundos más justos, en donde la importancia del capital no sea más que un medio de intercambio y que no tenga que ser el único. Donde lo más importante sea la búsqueda de la dignidad humana de las personas a través de alternativas económicas que tengan como principios la cooperación, equidad, solidaridad y justicia. Que alcanzar esto no es un sueño ni un horizonte. Que sucede hace muchos años, y que sigue sucediendo. Resistiendo.

Ese es el mayor hallazgo de esta vinculación entre los ODS y la ESS. Lo que nos deja con la duda de cuál es el modo en que está ocurriendo en el caso mexicano, y si es posible considerar estos elementos para evaluar los desafíos que la ESS tiene en el país.

De acuerdo con el análisis del capítulo III se entiende que el proceso para la elaboración y reconocimiento de los marcos normativos y las políticas públicas en México se ha

realizado desde la lucha de distintos actores por el reconocimiento del sector. Varios años de trabajo y coordinación de diversas organizaciones que han generado distintas iniciativas para trabajar como un grupo y buscar la visibilidad de su trabajo ha sido clave para la conformación de la ESS a nivel nacional.

La lucha del sector cooperativo a lo largo de las últimas décadas impera dentro del proceso de reconocimiento del sector. Los esfuerzos que han realizado distintas cooperativas a nivel nacional, así como el impacto que han generado en sus entornos, han promovido que existan procesos de emancipación y resistencia en comunidades – especialmente desfavorecidas – que han visto como una solución la asociación con otras personas para conformar colectivos que brinden mejores oportunidades en su vida. Son estas personas las que han logrado cambios en sus territorios, las que han transformado sus sociedades, las que han generado cohesión social en sus comunidades a través del trabajo auto-gestionado y de la cooperación y las prácticas ancestrales que existieron en el país inclusive, antes de la Conquista. Esto le brinda una identidad cooperativa al país, sin embargo, con el tiempo esta identidad ha extendido sus límites.

Los procesos de lucha promovieron la creación de una iniciativa de Ley que, a punto de ser aprobada, fue rechazada por parte del Ejecutivo Federal, y al realizarse los cambios que se requerían, se dejaron de lado elementos muy importantes que habían sido propuestos por parte de los organismos del sector social en el país, como la capacidad de interlocución y decisión en la toma de decisiones para el diseño de políticas públicas por parte del Estado. ¿Cuál es el objetivo entonces de la aprobación de los marcos normativos, sino es reconocer y considerar la voz de todos los involucrados?

Como se revisa a lo largo de esta tesis, México no es el único país a nivel internacional que vive una situación así. Grecia es un ejemplo en donde no se considera a los actores en el proceso de aprobación de la Ley. Canadá, por otro lado, es un ejemplo de lo que sí debe hacerse, de las prácticas que pueden ser inspiración para el caso de estudio analizado. Uno de los cuestionamientos principales referente a esto es el objetivo o finalidad de la aprobación de este marco normativo, ya que, más que expandir el potencial de la ESS, constriñe. Constriñe porque no deja en claro el significado de la ESS en el país; porque específica una cantidad muy limitada de actores que forman parte; porque

limita la responsabilidad de la ESS a una dependencia específica; porque habla de los presupuestos que deben otorgarse sin permitir explorar opciones que permitan el desarrollo del sector; y finalmente, por establecer que los mecanismos de evaluación representen más bien, mecanismos de control al servicio del Estado.

Por todo lo anterior, es que puede afirmarse que el objetivo de la LESS ha sido limitar la capacidad que tiene la ESS a nivel nacional. Que los intereses del Ejecutivo han buscado utilizar a la ESS como instrumento para los propios fines políticos, de la misma forma que en muchos países de América Latina se ha utilizado al sector.

La aprobación de la LESS se lleva a cabo en 2012, y con este evento se inicia el proceso de institucionalización de la ESS. Uno de los primeros pasos para ello fue la creación del INAES y el diseño e implementación del PFES. En los primeros años de la creación del Instituto, el principal y único programa de fomento a la economía social era el PFES, y toda la responsabilidad para el desarrollo del sector residía en el INAES. Como si eso fuera poco, la Ley no especifica el concepto de economía social haciendo referencia al artículo 25 constitucional como justificación a esta situación. Se ha identificado que, de todas las leyes analizadas, México es el único país que no deja claro el concepto de la ESS y esto pareciera ser un elemento aposta.

Se ha mencionado la manera en la que le Breton explica el concepto de silencio por parte de algunos gobiernos, con el objetivo de generar incertidumbre y mantener una posición de poder para actuar conforme a sus propios intereses. De acuerdo al análisis, el proceso de aprobación de la Ley tiene distintos momentos clave que se relacionan con períodos específicos en donde se requiere el apoyo por parte del Ejecutivo Federal. En el caso de 2012, la situación en México ha alcanzado niveles de violencia nunca antes vistos en el país, las condiciones de pobreza persisten, la desigualdad se magnifica. Aprobar la LESS como una forma de legitimidad de los procesos que se estaban viviendo, como una representación del trabajo bien hecho – por tener en el nombre lo social y solidario – como un mecanismo de obtención de votos para lo que se considera el declive del partido político neoliberal en el país, constituye una de las posibles razones por las que se aprobó de la forma en que se hizo.

En suma, la decisión de aprobar una ley que no cumple con los estándares mínimos de lo que se estableció en la Iniciativa de ley, con el fin de que quedara aprobado y después de esto realizara las reformas necesarias se considera una salida fácil a la necesidad de establecer criterios claros e inclusivos para la consolidación del sector con apoyo de la sociedad civil, la creación de un fondo específico para la expansión del sector, así como de los mecanismos necesarios para su desarrollo. Todo lo anterior, sin embargo, no quedó por escrito en la Ley de Economía Social y Solidaria.

Durante los años de ejecución del PFES, la manera en la que ha trabajado es promoviendo la creación y desarrollo de proyectos conformados por al menos cinco personas, intentando apoyar el trabajo asociativo, sin embargo, el número más vigente de cooperativas del que se tiene conocimiento es la cifra de 2014, que es de aproximadamente 9900 cooperativas. Es importante mencionar que este año es previo a la creación del INAES y el PFES y que después de la implementación de los mismos no se muestran resultados sobre la conformación de cooperativas asociativas para los proyectos productivos ejecutados durante los tres primeros años de la implementación del PFES. Aunado a lo anterior, el programa ha generado la exclusión constante hacia ciertos grupos para acceder a estos apoyos debido a la necesidad de una figura jurídica especial.

Así, la implementación de este programa ha sido la continuidad de proyectos previos, identificado poblaciones objetivo similares y brindado atención desde las posibilidades que encontró en el momento de su origen y con los recursos que tenía, pero el impacto que ha tenido no ha sido el esperado. Lamentablemente, estos resultados podrían haberse identificado desde antes de la implementación del programa, puesto que el FONAES – el fondo previo a la creación del PFES – actuaba desde los distintos frentes que el actual PFES, con mayor presupuesto y atendiendo a gran parte del México rural durante los últimos veinte años. Sin embargo, los efectos de este apoyo no han promovido considerables cambios en las oportunidades que las personas en este México tienen o pueden acceder.

Se trata, en síntesis, de diseños de programas y proyectos que fortalecen el asistencialismo e inhiben el fortalecimiento de capacidades que permitan que la sociedad mexicana eleve su calidad de vida y no dependa de recursos por parte del Estado para su subsistencia. Se

siguen perpetuando mecanismos de poder y dominación, de subordinación sobre una sociedad que actúe conforme a los intereses del Estado por miedo a los apoyos que pueden conseguir. El PFES y su implementación en los primeros años permite observar cómo todas aquellas malas prácticas en el sistema político siguen sucediendo, y cómo es que, ante todo, lo que parece menos importante es el impacto que estos programas tienen en la población, el enfoque en la promoción del bienestar social.

Existen sin embargo, elementos que deben reconocerse sobre el caso mexicano con relación a la aprobación de marcos normativos y diseño de políticas públicas. El reconocimiento constitucional en los ochenta, así como la aprobación de distintas legislaciones de apoyo a la ESS como las cooperativas, las sociedades cooperativas, o la LESS, son esfuerzos que sin duda visibilizan el trabajo que las organizaciones del sector están realizando y el impacto que generan en sus localidades. Esto permite identificar a la ESS como un sector viable que puede ofrecer múltiples oportunidades para las personas que busquen formar parte del mismo desde el trabajo asociativo, como representantes del sector en alguna organización, o realizando estudios e investigaciones que muestren el esfuerzo de las organizaciones de la ESS en el México actual.

De la misma manera, impulsa a la creación de emprendimientos y circuitos solidarios locales que sigan promoviendo soluciones a sus problemáticas con o sin ayuda del Estado, pero que, poco a poco el concepto sea más reconocido a nivel nacional y que la sociedad observe a la ESS como una posibilidad, como una vía alternativa a las prácticas del mercado que ponga por encima el valor del ser humano frente al capital, que dignifique las oportunidades para la población a través de las promoción de empleos decentes, y con ello se impacte en la construcción de realidades más justas para la población mexicana. México sigue en esta fase de intentar visibilizar y socializar el concepto a nivel nacional. Cuando esto se alcance, las políticas en las que se tiene que trabajar son aquellas en materia fiscal, que permitan brindan las oportunidades necesarias para estas organizaciones.

Con relación al programa, es verdad que impulsa la creación de nuevos emprendimientos, y que durante los años 2016 y 2017 realizó un esfuerzo por incluir a ciertas minorías como parte de las personas que fueron apoyadas por estos fondos, como el caso de mujeres,

personas jóvenes, comunidades indígenas y comunidades viviendo en municipios con altas tasas de violencia. Es un acierto que parte de los fondos del programa se hayan dirigido a estos grupos. Lamentablemente, estos apoyos han disminuido considerablemente, al punto de extinguirse a partir de la nueva administración, lo que genera una de las principales consecuencias de los programas asistenciales. Cuando se generan programas de tipo asistencial, no se está atacando el problema raíz, sino los síntomas que se reflejan en la sociedad mexicana.

La decisión de apoyar a grupos desfavorecidos sobre otros grupos es atinada, porque estos grupos requieren la implementación de medidas positivas para que puedan acceder a mayores oportunidades. El problema está en diseñar políticas que funcionen en un período de gobierno para cumplir los objetivos – de modo parcial – de esas administraciones, y que el apoyo desaparezca de un día a otro cuando estas administraciones cambian. Se necesita promover un tipo de políticas que busquen desarrollar la agencia de las personas y que las conviertan en creadoras de sus propias realidades. No de solventar apoyos que el día de mañana se vayan a la población que vaya a brindar un voto para el partido que esté en el poder. Mientras el Estado siga diseñando políticas asistenciales que sean verticales, subordinando a la posición de beneficiario a las poblaciones con las que se trabaja y sin reconocer su capacidad de agencia y autonomía, los procesos seguirán teniendo los mismos resultados.

Este es uno de los principales problemas de la política social en México. Se sigue considerando a las comunidades como receptoras de fondos, como incapaces de generar cambios en el interior de sus comunidades, sin el conocimiento suficiente para transformar sus realidades, subestimando la experiencia que tienen en el terreno para identificar las principales necesidades que existen, y cuáles son las mejores soluciones para que esto ocurra. Ya está pasando. Son numerosos los ejemplos que están ocurriendo en México que demuestran esta capacidad por parte de la sociedad civil de generar sus propias soluciones, en muchas ocasiones sin apoyo o sin el suficiente apoyo por parte de las administraciones locales, regionales y nacionales.

La Caja Popular Mexicana es uno de los referentes y ejemplos de esto. El trabajo asociativo de estas figuras a nivel nacional ha dado pie a una de las cooperativas más

representativas a nivel nacional. El esfuerzo de esta institución refleja el impacto que puede generar el trabajo en red y se convierte en un referente del poder de las cooperativas en América Latina. Pero no es sólo la historia de la Caja Popular la que ha tenido éxito en el país. Tosepan Titataniske es otro ejemplo del impacto que puede promoverse desde el trabajo en colectivo en comunidades indígenas que buscan encontrar soluciones a las principales necesidades a través de metodologías basadas en la confianza y la cooperación en el sur de México.

De la misma forma que Yomol A'tel ha descubierto la forma de promover el comercio justo de sus productos, generando un referente para la zona sur del país y expandiendo la comercialización de dichos productos a distintos lugares de México a través de la vinculación con el ámbito académico. Estos movimientos están cambiando la vida de centenares de personas.

Existen otras iniciativas más actuales, con algunos elementos innovadores que merecen la pena mencionarse, donde si han existido fuentes de financiación, pero son insuficientes, atropelladas e interrumpidas y, por tanto, no tienen un impacto real en la transformación de la sociedad. La iniciativa de los bancos sociales que se implementaron en la última década en el país es un ejemplo de ello. En este ejemplo existieron oportunidades de promover prácticas solidarias desde otro modo. Estos si tuvieron un apoyo por parte de administraciones locales, pero fueron finiquitados con el cambio de las administraciones.

Lo mismo sucedió con el programa Coemprede en el municipio de Puebla que nos compartieron en algunas de las entrevistas realizadas para esta tesis, en donde existen iniciativas de proyectos que se trabajaron para el desarrollo de ecosistemas de economía social en la región y fueron cancelados por intereses de la administración pública a ocupar el poder en la siguiente administración.

Finalmente, pero no menos importante, se encuentra el caso de Una Mano para Oaxaca, organización social que, en la búsqueda de contribuir a la reconstrucción de una de las zonas más afectadas por el terremoto de 2017 en el estado de Oaxaca, ha trabajado diversos proyectos con el fin de fortalecer la economía y el tejido social de Ixcaltepec a través del fortalecimiento y enseñanza de oficios y conformación de cooperativas de

oficios en la región. Esta organización no ha contado con apoyos públicos, sin embargo, ha encontrado el apoyo a través de fondos privados y de la cooperación internacional.

Como puede observarse, soluciones se han presentado por parte de las mismas comunidades en situación desfavorecida por muchos años. Ellas son quienes han encontrado alternativas para salir adelante, para identificar mecanismos para superar la situación de marginación que viven. Si esto sucede, ¿por qué no poner en alto valor su experiencia e integrarla dentro de los procesos de diseño y políticas públicas? ¿Qué necesitan demostrar estas organizaciones, cuando el cambio lo están generando día a día?

De este modo, a lo largo del capítulo IV se responde a la siguiente pregunta: ¿Qué se necesita entonces para promover políticas públicas de fomento a la ESS? Se necesita atender a las necesidades de los colectivos que están viviendo esta situación, que están encontrando soluciones para superar dichas problemáticas en conjunto, que están desarrollando alternativas innovadoras y económicamente viables para promover oportunidades para las personas que han vivido desigualdad; que promueven empleos dignos que respetan los derechos de las personas; que son conscientes de las medidas que deben tomarse considerando las necesidades de la comunidad y el medio ambiente. Sin embargo, la única forma de escuchar y atender estas necesidades para la mejora del diseño e implementación de las políticas públicas se encuentra en la integración de la evaluación como un elemento importante dentro del diseño e implementación de las políticas públicas.

Ahora bien, un primer paso para realizar lo anterior es llevar a cabo un proceso de autodiagnóstico que permita trasladar estas políticas a las necesidades que existen en la población. Para ello, se ha realizado una evaluación de tipo cualitativa de la forma en que se han alcanzado hasta este momento los ODS que mayor relación mantienen con la ESS en el país. De este análisis, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa se han obtenido diversos hallazgos. El primero de ellos, es que a pesar de que en los índices parece existir un avance, y a lo largo del estudio se han revisado las principales políticas públicas para cumplir dichos objetivos, aún hay mucho que el Estado mexicano debe realizar.

A través del proceso de revisión de los índices a lo largo de la última década, así como de la revisión de informes oficiales por parte de los distintos órganos de Naciones Unidas, se han logrado identificar las principales necesidades que el Estado mexicano mantiene con relación a la garantía de Derechos Humanos en el país. Principalmente son: la generación de pisos sociales para las personas en condiciones de pobreza, la promoción de empleos formales que perduren en el tiempo y brinden capacidad de agencia a las personas, así como la creación de medidas positivas que permitan que las poblaciones históricamente discriminadas cuenten con las oportunidades necesarias para desarrollarse plenamente.

Habiendo identificado estos vacíos con relación a la garantía de derechos, el siguiente paso ha sido distinguir los encuentros de dichos elementos con las necesidades que plantea la ESS en México a través del programa de fomento a la economía social. De acuerdo a lo que ya se ha mencionado, la LESS establece la evaluación del PFES por parte de un agente externo e independiente. El CONEVAL es quien ha tomado este rol durante los últimos años, y ha realizado una evaluación externa. La evaluación no ha sido considerada por la política social hasta hace muy poco tiempo. El CONEVAL comenzó actividades de evaluación hace menos de dos décadas, y como Cardozo explica el trabajo que ha tenido que realizar es cada vez mayor.

Si bien, los aciertos que ha tenido están enfocados en identificar una perspectiva de Derechos Humanos en los procesos de evaluación de la pobreza en el país, muchas de las evaluaciones que han realizado para la política social se componen de análisis de cumplimiento de objetivos de programas, como en el caso del PFES. Analizar el cumplimiento de objetivos es un primer paso, pero lo que se necesita es replantear el análisis del enfoque y establecer elementos dentro de los procesos de evaluación que sean participativos para que alcancen mejores resultados y se atienda las necesidades de la población.

Ahora bien, ¿Cuáles son los aspectos que esta evaluación plantea como aspectos a mejorar en la política de la ESS? Por un lado, la LESS necesita trabajar sobre aspectos muy importantes para poder orientar la política del sector de manera adecuada, y por otro, el trabajar las políticas públicas de acuerdo a esta orientación, pero con el apoyo suficiente

para desplegar esfuerzos de modo coordinado con otras instancias que permita promover una mejora en la calidad de vida no sólo de las personas que están siendo beneficiadas con un programa, sino que forman parte de la sociedad.

Uno de los aspectos más importantes a trabajar es la visibilidad del sector. De acuerdo con el análisis realizado, las políticas públicas que se diseñen deben buscar la manera de acercar el concepto a la sociedad para que exista el reconocimiento de las OSSE a nivel nacional. Como ya se ha comentado, son muchos ejemplos los que existen sobre el trabajo que han logrado estas organizaciones, sin embargo, tiende a visibilizarse poco. Esto se debe a la escasa divulgación en el tema, a la falta de compartir las buenas prácticas, así como a la necesidad de formación y capacitación. De ahí que, se espera que entre las nuevas políticas públicas se desarrollen modos de compartir el trabajo que se está realizando por las entidades de la economía social.

Para ello, el trabajo que está realizado el Observatorio es clave. Este organismo permite dar visibilidad a lo que está logrando la ESS a nivel nacional. Sin embargo, se debe poner en relevancia el rol que tiene esta plataforma y promover la difusión a través de este medio. Actualmente no es un sitio que está actualizado, y el impacto que esto promovería sería de gran magnitud, si se compara con otro tipo de observatorios como el de España o el Iberoamericano.

De la misma forma, es necesario desarrollar investigaciones sobre el impacto que las OSSE tienen en su entorno, así como la asignatura pendiente de promover el registro de las organizaciones que pertenecen al sector para identificar el número real de organizaciones que actualmente están trabajando desde las comunidades a nivel local. Este elemento se relaciona con otra de las necesidades del sector que es la promoción de la política de escalamiento a nivel nacional, que se refiere a la necesidad de educar en el país sobre la importancia que tiene la ESS para el desarrollo de la sociedad, compartiendo experiencias y buenas prácticas que inspiren a una generación nueva a formar parte de OSSE, e inclusive, a generar nuevas organizaciones del sector que atiendan necesidades en el país.

Una de las propuestas que se han logrado implementar al momento que reúnen algunos aspectos como éste son la creación de los NODESS, que están trabajando en promover soluciones a las principales problemáticas de cada uno de estos circuitos, sin embargo, se deben generar procesos de diálogo que permitan desarrollar en conjunto las estrategias para la promoción de la ESS desde los territorios.

Otro de los aspectos que debe trabajarse se enfoca en la necesidad de observar al sector como una posibilidad de inclusión social, de generación de empleo, de reducción de las desigualdades, más que un programa de ayuda a los pobres. La ESS en el país ha sido una forma en que muchos colectivos han transformado sus realidades, pero la ESS tiene mucho más que ofrecer. El potencial que tiene debe expandirse hacia políticas públicas que en el país no se han considerado y que pueden hacer una diferencia muy grande para el beneficio de la sociedad.

Este aspecto se relaciona en gran medida con otra de las áreas de oportunidad que tiene el sector, que es la necesidad de observar de manera transversal la posibilidad de promover y generar coordinaciones y alianzas con distintos ministerios que permitan desarrollar el papel de la ESS a nivel nacional. Solo de esta forma es que las políticas públicas tendrán un mayor impacto y promoverán un mayor desarrollo social. Los últimos esfuerzos de las coordinaciones con el Banco de Bienestar, la SAGARPA, entre otras instituciones, son algunos de los esfuerzos que se han realizado para no encasillar a la ESS dentro de un ministerio y entenderla como un ecosistema que necesita involucrar a distintos actores que asuman responsabilidad en el desarrollo del sector desde su posición.

Al reconocer los puntos de encuentro entre las necesidades que plantea la ESS en el país, así como los vacíos que aún mantiene el Estado mexicano para el cumplimiento de los objetivos seleccionados para esta investigación, se propone una serie de indicadores que midan el cumplimiento de estos objetivos a nivel nacional. Se identificaron siete diferentes indicadores (dos por cada objetivo) que podrían integrarse a la evaluación del PFES, los cuales son: el ingreso promedio de las personas acotado a aquellas personas que reciben apoyo por parte del programa: la proporción de personas con niveles mínimos de protección social; la proporción de empleo informal con respecto al total; la tasa de

desempleo desglosada; el porcentaje de población discriminada; así como el efecto distributivo de la política fiscal.

Existe un último indicador que se considera de manera transversal a lo largo de todo el proceso de diseño, ejecución y evaluación de la ESS al que se le ha nombrado cultura democrática que mida el nivel de gobernanza que existe entre los procesos de toma de decisión de las políticas públicas en el país.

En el caso de los indicadores enfocados a la superación de la pobreza, se entiende que es importante considerar el ingreso promedio de las personas que forman parte del programa y cómo es que ha mejorado este ingreso, pero esto no puede ser analizado sólo desde esta dimensión. Si bien sirve como referencia, no puede dejar se integrarse la estrategia y diseño de políticas que fortalezcan las capacidades de las personas.

Es por ello, que el segundo indicador que resulta más que relevante para el impulso de las sociedades participantes de los proyectos es la promoción y aseguramiento de pisos sociales mínimos que respondan a las necesidades de protección social que existen en el país, especialmente en las zonas de atención prioritaria a las que el programa está enfocado apoyar. De no trabajarse en este aspecto, el ingreso de estas personas puede seguir incrementando, pero los ingresos no serán suficientes para alcanzar los niveles de vida mínimos que una persona necesita para vivir dignamente.

Con relación a los indicadores de promoción de empleo decente, se puede concluir que es importante integrar, por un lado, la proporción de empleo informal con respecto al total, y por otro, la tasa de desempleo desglosada. El Estado mexicano mantiene tasas de desempleo relativamente bajas con respecto a América Latina, pero esto es debido a las altas tasas de informalidad en el país. Esta es la razón por la que ambos indicadores necesitan integrarse en la evaluación.

Por un lado, para registrar el impacto que los apoyos del programa están teniendo para que las personas sean económicamente activas, y que sea posible saber la manera en la que cada uno de los grupos está teniendo estas oportunidades, pero también es necesario identificar de esta población cuántas están alcanzando empleos dignos, que respeten sus

derechos laborales, que les brinden oportunidades de crecimiento y autorrealización, y que además de ello les permitan vivir con una calidad de vida adecuada. Todo ello, con la posibilidad de saber la manera en la que cada uno de los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad está obteniendo el acceso a estos derechos y oportunidades.

Para el caso de la reducción de desigualdades, se han encontrado dos distintos indicadores que podrían incluirse a esta evaluación. En primer lugar, el porcentaje de personas que han sentido discriminación, y en segundo, el efecto distributivo de la política fiscal. Para el primero, sería importante integrarlo ya que la generación de apoyos del programa estaría actuando como una medida positiva para promover oportunidades para poblaciones en situación de vulnerabilidad, y es importante sistematizar este impacto. Para el caso del efecto distributivo se observa que, si bien estas medidas fiscales deben tomarse en el mediano y largo plazo, comenzar a tomar nota de los efectos que pueda generar uno de estos estímulos para la promoción de la justicia social es más que adecuado, dado que comenzaría a sistematizar el impacto desde las políticas más simples y construyendo la estructura necesaria para las medidas fiscales que con el tiempo puedan diseñarse e implementarse.

Algunos aspectos importantes necesitan rescatarse dentro de esta conclusión. Primero, que los indicadores que se seleccionaron tienden a diferir de aquellos que se eligieron en un primer momento para la realización de esta tesis doctoral. Esto, debido a que la Agenda 2030 en México consideró algunos de los indicadores elegidos en un primer momento, sin embargo, existen otros que no han sido considerados como relevantes para la agenda nacional. Este aspecto resulta muy interesante debido a que esta tesis defiende que algunos de los indicadores que no se han considerado resultan imprescindibles para el desarrollo de la ESS y que la eliminación o no consideración de los mismos señala la orientación que la administración actual mantiene en el país.

Dentro de los indicadores que no se consideraron en esta agenda, se encuentran los niveles de protección social, la brecha de desigualdad entre las personas con mayores y menores ingresos en el país, así como el índice de personas jóvenes con ocupación. Esta tesis sostiene que al no considerarse estos elementos se están dejando lagunas importantes en las que el Estado debe trabajar y pareciera que no nombrarlas se está realizando con

ciertos intereses particulares. Porque la necesidad de protección social a nivel nacional es una de las tareas más urgentes que tiene un Estado donde más de la mitad de la población enfrenta la falta de acceso a estas garantías. Porque terminar con la brecha de desigualdad entre las personas con mayores y menores ingresos es considerado un aspecto ineludible para la promoción de un México más justo. Porque la promoción de oportunidades para las personas jóvenes representa una de las necesidades principales en el país que mayor población joven tiene actualmente.

Por ello, en la propuesta de los indicadores seleccionados, se ha optado por integrar de manera parcial los no considerados de una forma que pueda existir la inclusión de los mismos en el análisis realizado. Así, los niveles de protección social se integrar en los pisos mínimos, el trabajo de los jóvenes en el desglose de la desocupación, y la brecha entre ricos y pobres en el efecto distributivo de la política fiscal.

De manera que, de acuerdo con la investigación realizada, hay un largo camino por recorrer para la ESS en el país. Este debe ir orientado a la creación de políticas públicas que incidan en la protección social de la población para con ello superar los índices alarmantes de pobreza en el país. Debe también, encontrar estrategias para la promoción de empleos decentes que respeten los derechos de la población y que además de generar un ingreso en la vida de las personas trabajadoras, permitan una serie de condiciones adecuadas para el respeto de sus derechos laborales, brindando formalidad a estos empleos y trabajo que promueva la autorrealización. Por último, se debe buscar diseñar políticas públicas de acciones positivas para aquellos grupos que históricamente han sido excluidos a través de programas que permitan la capacidad de agencia de estos grupos y colectivos, brindando las herramientas necesarias para su propio desarrollo.

A través de esta investigación se ha logrado identificar los principales retos que plantea la implementación de la ESS a nivel nacional. Especialmente, el caso de México presenta una gran diversidad de aspectos que deben considerarse para su análisis. Si bien, la ESS ha sido una forma de lucha constante en el país y ha logrado el reconocimiento de la misma por sus propios esfuerzos, el trabajo en conjunto entre actores podría expandir el potencial de la misma en el Estado mexicano. Existe mucho trabajo realizado por parte del sector, y es por ello que debe promoverse una serie de medidas que permitan que esta

economía juegue un papel más importante en México. Pero un papel que vaya más allá de lo que dice el discurso.

La capacidad de la ESS para el desarrollo y transformación social es muy amplia. Si bien, es importante no considerarlo la fórmula mágica que brindará la solución a todas las problemáticas sociales tan profundas en el país, es un excelente aliado para enfrentarlas. Identificar las distintas vías en las que podría ser posible cambiar la configuración actual de la evaluación en la ESS es una incipiente forma de incidir de forma indirecta en esa transformación. La voluntad de cambio tiene punto de partida y llegada en optimizar los estándares de evaluación, de lo contrario será una expectativa voluntarista o un objetivo incumplido más sin capacidad transformadora de lo local a lo global.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH. *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación.* Guía de indicadores, Ginebra: Naciones Unidas, 2012.

Adam, Sofia, y Karolos Iosif Kavoulakos. «State and Social Solidarity Economy: Friends or foes? The potential for co-construction of public policies for Social Solidarity Economy in Greece.» *The Greek Review of Social Research*, nº 155 (2020): 121-150.

Aguilar, Luis, y Bustelo, María. «Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera.» *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 4 (julio-diciembre 2010): 23-51.

Álvarez, Juan Fernando, y Miguel Ángel Alarcón. *Relaciones entre los ODS, el Plan para una Década Cooperativa y el balance social en cooperativas.* Draft Paper, Ginebra: UNRISD, 2019.

Amyot, Sarah, Rupert Downing, y Crystal Tremblay. *Public Policy for the Social Economy: Building a people-centred economy in Canada.* Reporte de investigación, Canadian Social Economy Hub at the University of Victoria, Victoria: Canadian Social Economy Research Partnerships, 2010.

Andreoni, Ma. Isabel. «Economía Social y Solidaria, Uruguay en debate.» *Voces en el fénix*, nº 37 (septiembre 2014): 70-77.

Aretxabala, Ma Esther, y Pedro Oiarzabal. «Economía social y solidaria como contexto clave para apoyar al Estado de Bienestar gracias a su impulso en la activación laboral del colectivo de inmigrantes internacional.» *GizaEkoA- Revista Vasca de Economía Social*, nº 10 (2013): 125-148

Argüello, Iris. «Organizaciones del Estado que promueven la economía social en el gobierno de Chávez.» *Revista Venezolana de Gerencia* 10, nº 32 (2005): 628-651.

Artis, A., Marie J. Bouchard, y Damien Rousseliére. «Does the Social Economy Count? How Should We Measure It? Representations of the Social Ecoomy Through Statistical Indicators.» En *The weight of the social economy: an international*

perspective, de CIRIEC, editado por Marie J. Bouchard y Damien Rousseliére, 39-68. Bruselas: PIE Peter Lang, 2015.

Ayala Mendoza, Ana Cristina. «El desarrollo de las cooperativas de ahorro y préstamo (México).» En *Las financas solidarias en algunos países de América: ¿hacia un sistema y un ecosistema de economía social y solidaria?*, de Benoît Lévesque, Leïla Oulhaj y Fernando Fernández Front, 67-96. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Puebla, 2015.

Aymerich Ojea, Ignacio, y Jesús García Cívico. «Los indicadores como metodologías de investigación sobre los derechos humanos.» En *La investigación en Derechos Humanos: Posición y Método*, editado por Cristina de la Cruz-Ayuso, Dolores Morondo y Encarnación La Spina, 217-236. Pamplona: Arazandi, 2020.

Azzellini, Darío. «Economía solidaria en Venezuela. Del apoyo al cooperativismo tradicional a la construcción de ciclos comunales.» *Revista Idelcoop*, 2010: 1-12.

Bakaikoa Azurmendi, Baleren, Enekoitz Etxezarreta Etxarri, y Jon Morandeira Arca. «Regeneración de empresas de la economía social: un reto en el País Vasco.» *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 112 (2013): 151-175.

Bárcena, Alicia. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuebas proyecciones.* Informe especial COVID-19, CEPAL, 2020.

Basterretxea Markaida, Imanol, y Eneka Albizu Gallastegi. «¿Es posible resistir a la crisis?: Un análisis desde la gestión de las políticas de formación y empleo en Mondragón.» *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Coperativa*, nº 67 (2010): 75-96.

Bellereza-Rendon, Mildred Daniela, y Cristina de la Cruz-Ayuso. «Solidarity Economy in Mexico: Towards an alternative based on intercooperation and mutual support.» *Revista Deusto de Derechos Humanos*, nº 2 (2017): 71-93.

Bernier, L., M.J. Bouchard, y B. Lévesque. «La prise en compte de l'intérêt général au Québec. Nouvelle articulation entre l'intérêt individuel, collectif et général.» En *Plural Economy and Socio-Economic Regulation — Économie plurielle et régulation socio-économique*, de CIRIEC Internacional, editado por B. Enjolras y M.L von Bergmann-Winberg, 321-347. Bruselas: CIRIEC, 2002.

Bouchard, Marie J. «The Evaluation of the Social Economy in Quebec, with regard to Stakeholders, Mission and Organizational Identity.» En *The Worth of the Social Economy*, de CIRIEC, 245-264. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009b.

Bouchard, Marie J. «The worth of social economy.» En *The worh of social economy. An international Perspective*, de CIRIEC, 11-18. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009a.

Bouchard, Marie J., Jerôme Leblanc, y Valérie Michaud. *Towards an Evaluation Framework for the Social Economy Typologies and Effects.* Informe de proyecto, Montreal: Cátedra de Investigación en Economía Social de Canadá. Universidad de Quebec en Montreal, 2005.

Bouchard, Marie J., y Nadine Richez-Battesti. «Conclusions.» En *The Worth of the Social Economy. An international Perspective*, de CIRIEC, 245-264. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

Bouchard, Marie J., y otros. «A relational Database to Understand Social Innovation and its Impact on Social Transformation.» En *New Frontiers in Social Innovation Research*, de Palgrave Macmillan UK, editado por Alex Nicholls, Julie Simon, Madeleine Gabriel y Christopher Whelan, 69-85. Palgrave Macmillan UK, 2015.

Bradač Hojnik, Barbara. «Overview of Social Entrepreneurship Development in Slovenia.» *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nº 60 (Junio 2020): 5-21.

Cañedo Villarreal, Roberto, María del Carmen Barragán, y Juan Carlos Esparza. «La construcción de redes de entidades de la economía social y solidaria desde lo local.» *Sobre México Temas De Economía*, 2021: 45-75.

Carbonell, José. *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la constitución de un nuevo sistema político y constitucional para México.* Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

Cardozo Brum, Myriam. «Avances en la ocnsolidación de la evaluación de programas gubernamentales en América Latina en comparación con los niveles alcanzados en países desarrollados.» *Revista de Adminsitración Pública del GLAP* 3, nº 5 (2019): 7-21.

Cardozo Brum, Myriam. «Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicas en México.» *Studia politicae*, primavera-verano 2015: 135-162.

Cardozo Brum, Myriam. «Evaluación de políticas de desarrollo social.» *Política y cultura*, nº 20 (Otoño 2003): 139-154.

Cardozo Brum, Myriam. «Limitaciones del marco jurídico de la evaluación de los programas federales de desarrollo social.» *Alegatos* 32, nº 97 (septiembre-diciembre 2017): 665-688.

Carosio, Alba. «Política Social en Venezuela. Las misiones sociales.» *Entornos* 29, nº 2 (Noviembre 2016): 61-73.

Castelao Caruana, María Eugenia. «Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina.» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (Universidad Nacional Autónoma de México) 61, nº 227 (mayo-agosto 2016): 349-378.

Castelao Caruana, María Eugenia, y Cynthia Cecilia Srnec. «Social and Solidarity Economy as a Social Inclusion Policy in South America. Perspectives and challenges.» En *The emergence of the Social Economy in Public Policy. An international analysis*, de CIRIEC, editado por Rafael Chaves y Danièle Demoustier, 141-168. Bruselas: PIE Peter Lang, 2013.

Castillo Romero, Nadia Eslinda. «Economía social, pluralismo violento y construcción de paz: México y Colombia.» En *Economía social en contextos de violencia: México y Colombia*, de Nadia Eslinda Castillo Romero, 11-28. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, 2018.

Castillo Romero, Nadia Eslinda. «Los movimientos de economía social y construcción de paz, una introducción.» En *Economía social en contextos de violencia*, de Nadia Eslinda Castillo Romero, y otros, 13-28. Puebla: Universidad Iberoamericana de Puebla, 2018a.

CESE, Comité Económico y Social Europeo. *Recents Evolutions of the Social Economyi in the European Union.* Estudio, Bruselas: Visits and Pulications Unit, 2017.

Chaves Ávila, Rafael. «Social Economy and Public Policies. Elements of Anylsis.» En *The emergence of the Social Economy in Public Policy. An international analysis.*, de CIRIEC, 57-72. Bruselas: PIE Peter Lang, 2013.

Chaves Avila, Rafael, y José Luis Monzón. *Best practices in public policies regarding the European Social Economy post the economic crisis.* Estudio regional, Comité Económico y Social Europeo, CIRIEC International Aisbl, 2018.

Chaves, Rafael, y Daniéle Demoustier. «Introduction.» En *The emergence of the Social Economy in Public Policies. An international Analysis.*, de CIRIEC, editado por Rafael Chaves y Daniéle Demoustier. Bruselas: PIE Peter Lang, 2013.

Chaves, Rafel, y José Luis Monzón. «La economía social ante los paradigmas económicos emergentes: innovación social, economía colaborativa, economía circular, responsabilidad social empresarial, economía del bien común, empresa social y economía solidaria.» *CIREC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 93 (2018): 5-50.

CIRIEC. *50 years in Belgium from the shores of lake Geneva to the banks of the meuse. A relocation story.* . Informe de logros de CIRIEC, Lieja: The IHOES (Worker, Economic and Social Historical Institute), 2007.

CMCP–Consultores. *The Portuguese Social Innovation Initiative. The Social Impacts Bonds Programme. Using ESF to finance Social Innovation and Social Entrepreneurship.* Informe de buenas prácticas, Luxemburgo: Banco de Inversión Europeo, 2018.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. «Informe Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México.» Informe sobre la situación de las personas LGBTI, 2019.

Conde Bonfil, Carola. «Avances y retrocesos de la evauación en México. La perspectiva de los evaluadores.» *Política y cultura*, nº 47 (2017): 9-40.

Conde Bonfil, Carola. «Entendiendo las diferentes perspectivas de las empresas sociales en México.» *Ciências Sociais Unisinos* 53, nº 3 (septiembre-diciembre 2016): 331-342.

CONEVAL. *Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018.* Informe de avances, CONEVAL, 2019b.

CONEVAL. *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto.* Informe sobre nutrición en México, Ciudad de México: CONEVAL, 2010.

CONEVAL. *Evaluación de Impacto de l aEstrategia 100x100.* Informe de impacto, Ciudad de México: CONEVAL, 2013.

CONEVAL. *Evaluación Integral de las Políticas de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía.* Informe de evaluación, CONEVAL, 2018.

—. «Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.» 2013. https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SE/10_S017_FM.pdf (último acceso: 11 de Abril de 2020).

CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* Informe metodológico, Ciudad de México: CONEVAL, 2019.

CONEVAL SIMEPS. «Módulo de indicadores de los programas y acciones de desarrollo social.» *CONEVAL.* 2020. http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programa.aspx?pIdMatriz=20000054&pCiclo=2020&pRamo=20&siglas=BIENESTAR&nombre=Programa%20de%20Fomento%20a%20la%20Econom%C3%ADa%20Social&t= (último acceso: 16 de Marzo de 2021).

Coraggio, José Luis. «La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades.» En *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*, de Coraggio, José Luis, y otros, 15-40. Bilbao, Bizkaia: Universidad del País Vasco. Hegoa., 2016.

Coraggio, José Luis. *La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización en América Latina.* Documento de Trabajo para proyecto "Potencial y límites de la ESS", Ginebra: UNRISD, 2013.

—. «Tercer Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo, RIPESS.» *La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana.* Montevideo, 2008.

Coraggio, José Luis. «Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina.» *Cadernos Metrópole* 16, nº 31 (junio 2014): 17-35.

Cortés, Fernando. *Gasto Social y Pobreza.* Documento de Trabajo, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

Coutiez, Dimitri, y François Moens. «Public Policies Supporting the Social Economy. The Specific Case of the Walloon Region (Belgium).» En *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An international Analysis.*, de CIRIEC, editado por Rafael Chaves y Daniéle Demoustier, 57-72. Bruselas: PIE Peter Lang, 2013.

Dávila Ladrón de Guevara, Miguel Ricardo, Amanda Vargas Prieto, Lina Blanco, Edgar Roa, Luz Stella Caceres, y Luis Alfredo Vargas. «Características de la economía solidaria colombiana. Aproximaciones a las corrientes influyentes en Colombia.» *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 93 (2018): 85-113.

Defourny, Jacques, Jean-Louis Laville, y Roger Spear. *Tackling Social Exclusion in Europe: The Contribution of the Social Economy.* Taylor and Francis, 2018.

Defourny, Jacques, y Marthe Nyssens. «El enfoque EMES de la empresa social desde una perspectiva comparada.» *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 2012: 7-34.

Díaz Díaz, Benito. «Las nuevas formas de organizaciones de economía social y solidaria promovidas desde el Estado de Venezuela.» *Voces en el fénix* (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires) 5, nº 37 (Agosto 2014): 78-85.

Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. *10 años de Uruguay Trabaja.* Informe de avances, Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral, Ministerio de Desarrollo Social Uruguay, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social Uruguay, 2019.

Echeverría, Rafael. *Ontología del lenguaje.* Santiago: Editorial ebooks Paragonia - Comunicaciones Noreste, 2003.

Eme, Bernard. «iseries and Worth of the Evaluation of the Social and Solidarity-based Economy. For a paradigm of Communicational Evaluation.» En *The Worth of Social Economy. An international Perspective*, de CIRIEC, 63-86. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

Enjolras, Bernard. «The Public Policy Paradox: Normative Foundations of Social Economy and Public Policies. Which Consequences for Evaluation Strategies?» En *The Worth of the Social Economy. An international Perspective*, de CIRIEC, 43-62. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

Espelt, Ricard, y Francisco Fransualdo de Azevedo. «Evolución e impacto de la Economía Social y Solidaria en Brasil y Cataluña: dos perspectivas complementarias.» *XV Coloquio Internacional de Geocrítica Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2018.

Faulk, Karen Ann. «´"Recuperar el trabajo": Utopia and the Work of Recovery in an Argentine Cooperativist Movement.» *The Journal of Latin American and Caribbean Antrhopology* 21, nº 2 (junio 2016): 294-316.

Fecher, Fabienne, y Wafa Ben Sedrine-Lejeune. «The production of Statistics for the Social Economy in Belgium. A focus on Mutuals and Cooperatives.» En *The Weight of the Social Economy. An international perspective*, de CIRIEC, 173-204. Bruselas: PIE Peter Lang, 2015.

Franco Parrillat, Gerardo, y Fabiola Canela Gamboa. «Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos.» *Opera*, nº 18 (Enero-Junio 2016): 159-181.

Fukuda-Parr, Sakiko. «Indicators of human development and humanrights – overlaps, differences...and whatabout the human development index?» *Statistical journal of the United Nations Economic Commission for Europe* 18, nº 2 (2001): 239-248.

Gaiger, Luiz Inácio. «La lucha por el marco legal de la eocnomía solidaria en Brasil, déficit republicano y ethis movimentalista.» *Revista Cultura Económica*, nº 97 (Junio 2019): 65-68.

Galera, Giulia, y Carlos Borzaga. «Social enterprise. An international overview of its conceptual evolution and legal implementation.» *Social Enteprise Journal* 5, nº 3 (2009): 210-228.

García Cívico, Jesús. «¿Qué es un indicador de Derechos Humanos y cómo se utiliza?» *Derechos y libertades*, nº 24 (enero 2011): 179-219.

García Muller, Alberto. *100 propuestas de política pública de Economía Solidaria en Territorios de Paz.* Documento de trabajo basado en el convenio núm. 30, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. CIRIEC Colombia., 2019.

García Sánchez, Ester, y Myriam Cardozo Brum. «Evaluación de impacto: más allá de la experimentación.» *Política y Cultura*, nº 47 (marzo-junio 2017): 65-91.

Gil Payno, Ma Luisa. «El Índice de Coherencia de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible (ICPDS).» *Dossieres Ecoomistas sin Fronteras*, nº 41 (2021): 35-41.

Gobierno de Canadá. *Federal Framework for Aboriginal Economic Development.* Reporte de progreso de programa, Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, 2014.

Gómez Oliver, Luis, y Angélica Tacuba Santos. «La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real?» 14, nº 42 (2017): 93-117.

Guerra, Pablo. «La economía solidaria en Latonoamérica.» *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 110 (2010): 67-76.

Guerra, Pablo. «Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina. Entre la autogestión y la visión sectorial.» *Revista de la Facultad de Derecho*, nº 33 (Julio-Diciembre 2012): 73-94.

Hopp, Malena Victoria. «Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad.» En *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*, de Malena Victoria Hopp, y otros, editado por José Luis Coraggio. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, 2017.

INAES. *Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018. Avance y resultados 2017.* Informe de resultados, INAES, SEDESOL, Gobierno de la República, 2017.

INAES. *Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018. Logros 2016.* Informe de resultados, INAES, SEDESOL, Gobierno de la República, 2016.

INAES. *Programa de Fomento a la Economía Social. Informe de avance y resultados 2018.* Informe de resultados, INAES, SEDESOL, Gobierno de la República, 2018.

INEGI. *La discapacidad en México, datos al 2014.* Inofrme sobre discapacidad en México, Ciudad de México: INEGI, 2017.

Izquierdo, Martha. «Cooperativas e inclusión en la Ciudad de México.» *Deusto Estudios Cooperativos*, nº 12 (2019): 79-99.

Jenkins, Hamish, Ilcheong Yi, Samuel Bruelisauer, y Kameni Chaddha. *Guidelines for local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy.* Ginebra: UNRISD, 2021.

Jiménez, Jhony. «Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador. Circuitos Económicos Solidarios Interculturales.» *Revista de la Academia* 21 (2016): 101-128.

Juárez Ortiz, María de la Luz, y Graciela Lara Gómez. «Los Bancos de Tiempo como alternativa a las problemáticas de la población vulnerable en México.» *Revista vasca de economía social = Gizarte ekonomiaren euskal aldizkaria*, 2019: 7-27.

Khan, Risa, y otros. «Community-based Approaches and Measuring the SDGs.» *Social and Economic Studies* 67, nº 4 (2018): 67-93.

Kostilainen, Harri. *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Country report. Finland.* Country report. Finland, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión , Comisión Europea, Luxemburgo: Comisión Europea, 2019.

Langford, Malcom, y Sakiko Fukuda-Parr. «The turn to metrics.» *Nordic Journal of Human Rights* 30, nº 3 (2012): 222-238.

Lara Gómez, Graciela, y Felipe Pérez Sosa. «Determinantes del isomorfismo institucional de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en México.» *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, nº 119 (2015): 77-106.

Larrabure, Manuel. «Human Development and Class Struggle in Venezuela's Popular Economy: The Paradox of the Twenty-First Century Socialism.» *Historical Materialism* 21, nº 4 (2013): 177-200.

Le Breton, David. *El silencio.* Madrid: Sequitur, 2001.

Lee, S. «Role of social and solidarity economy in localizing.» *International Journal of Sustainable Development &* 27, nº 1 (2020): 65-71.

Licea Dorantes, Silvestre. *Análisis de la ejecución del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. El FONAES en Tlaxcala.* Morelos: Quadrivium editores, 2009.

Lindsay, Graeme, y Les Hems. «Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif: The Arrival of Social Enterprise Within the French Social Economy.» *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, nº 15 (2004): 265-286.

Lo Vuolo, Rubén M. *El programa 'Argentina Trabaja' y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país.* Documento de Trabajo, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas CIEPP, 2010.

Lopera García, Luz Dolly, y Sol Bibiana Mora Rendón. «Los circuitos económicos solidarios: espacio de relaciones y consensos.» *Semestre Económico* 12, nº 25 (julio-diciembre 2009): 81-93.

López Rodríguez, Luis Miguel. «Por un capital en manos del pueblo. Relato del movimiento cooperativo de ahorro y préstamo en México. La experiencia de la Caja Popular Mexicana.» En *Las finanzas solidarias en algunos países de América: ¿hacia un sistema y un ecosistema de economía social y solidaria?*, de Benoît Lévesque, Leïla Oulhaj y Fernando Fernández Front, 29-66. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana Puebla, 2015.

López Roldán, Pedro. «La construcción de tipologías: metodología de análisis.» *Papers* 48 (1996): 9-29.

MacNaughton, Gillian. «Vertical inequalities: are the SDGs and human rights up to the challenges?» *The International Journal of Human Rights* 21, nº 8 (2017).

Marchand Aguilar, José Ricardo. «Las empresas comunales en Cherán, Michoacán.» En *Economía social en contextos de violencia: M´xico y Colombia*, de Nadia Eslinda Castillo Romero, 139-156. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, 2018.

Matei, Ani, y Adela Daniela Dorobantu. «Social Economy - Added Value for Local Development and Social Cohesion.» *Procedia Economics and Finance* 26 (2015): 490-494.

Melián Navarro, Amparo, y Vanessa Campos Climent. «Emprendedurismo y economía social como mecanismos de inserción sociolaboral en tiempos de crisis.» *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos* 100 (2919): 43-67.

Mendell, Marguerite, y Hyuna Yi. *Public Policies Enabling the Social and Solidarity Economy in the City of Montreal.* Documento de trabajo del proyecto Promoting

SSE through Public Policies: Guidelines for Local Governments, Ginebra: UNRISD, 2020.

Mendell, Marguerite, y Nancy Neamtan. «The social economy in Quebec: Towards a new political economy.» En *Researching the Social Economy*, editado por Laurie Mook, Jack Quarter y Sherida Ryan, 63-82. Toronto: University of Toronto Press, 2010.

Merkač Skok, Marjana, Marina Letonja, y Majda Gartner. *Social Entrepreneurship in Slovenia.* . Reporte de estado del arte, IdeanNovaShip project. Geacollege., 2015.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. *El cooperativismo en Chile.* Informe del sector cooperativo, Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2014.

Miranda Anaza, Héctor. «La seguridad juvenil y la economía social en Guerrero.» En *Economía social en contextos de violencia: México y Colombia*, de Nadia Eslinda Castillo Romero, 119-138. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, 2018.

Monzón, José Luis. «Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector.» *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 56 (2006): 9-24.

Monzón, José Luis. «The pioneer work of CIRIEC-España.» En *The weight of the social economy: an international perspective*, de CIRIEC, editado por Marie J. Bouchard y Damien Rousseliére, 31-37. Bruselas: PIE Peter Lang, 2015.

Morales Chacón, Yasy. *Un acercamiento al aporte de las prácticas de Economía Social Solidaria al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica.* Draft Paper, Ginebra: UNRISD, 2019.

Muñoz, Ruth, y Omar Cura. *Hacia una evaluación integral de la ESS: Una propuesta de operacionalización desde Argentina.* Documento de trabajo, Ginebra: UNRISD, 2019.

Naciones Unidas. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe.* Informe sobre ODS, Naciones Unidas: CEPAL, 2018.

Nicolau, Isabel, y Ana Simaens. «The evaluation of Social Solidarity Organization in the Portuguese Context.» En *The Worth of Social Economy. An International Perspective*, de CIRIEC, 193-212. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

OCDE. *Boosting Social Entperise Development. Good practice Compendium.* Informe de buenas prácticas, OCDE, 2017.

OCDE. *Estudios Económicos de la OCDE. México.* Informe económico, OCDE, 2017.

—. «Society at a glance 2014.» *Indicadores sociales de la OCDE*. 2014. https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/SAG2014-KeyFindings-Mexico%20ESPA%C3%91OL.pdf (último acceso: 23 de Febrero de 2021).

Ocejo Moreno, Jorge. «El largo camino de la legislación social en México.» En *Miradas sobre la economía social y solidaria en México*, de Leïla Oulhaj, Francisco Javier Saucedo Pérez y Fernando Fernández Font, 209-223. Puebla: Universidad Iberoamericana, 2013.

OIT Américas. *México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos.* Nota técnica por país, OIT Américas, 2020.

OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral 2018. Informe anual*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018a.

OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral 2019 para América Latina y el Caribe*. Informe anual. Lima: Oficina Regional Para América Latina y el Caribe, 2020.

OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe. *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe.* Informe temático laboral, Lima: Oficina REgional para América Latina y el Caribe, 2018.

OIT, Organización Internacional del Trabajo. *Sindicatos y cooperativas de trabajo : balance y prospectivas.* Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2013.

Organización Internacional del Trabajo. *Findings of the Assessment of Agricultural Cooperatives in West Bank: Challenges and Opportunities.* Estudio de impacto, Líbano: Organización Internacional del Trabajo, 2014.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. *Boosting Social Entrepreneurship. Highlights of a Better Entrepreneurship Policy Tool Workshop.* Aspectos destacables del taller, Luxemburgo: OCDE, 2020.

Ortiz-Ospina, Esteban, Sandra Tzvetkova, y Max Roser. «Our World in Data.» *Women's employment.* Marzo de 2018. https://ourworldindata.org/female-labor-supply#citation (último acceso: 20 de Diciembre de 2020).

Osorio Bayter, Lourdes, Francisco Salinas Ramos, y Margot Cajigas Romero. «Responsabilidad social y bienestar de la persona mayor.» *CIRIEC- España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 92 (2018): 223-252.

Parsons, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Ciudad de México: Flacso-México, 2007.

Pättiniemi, Pekka. *Wprk Integration Social Enterprises in Finland.* Documento de trabajo, Lieja: EMES, 2004.

Pedreño Frutos, Juan Antonio. «Construyendo el mundo desde la Economía Social: otra alternativa para el crecimiento económico y el empleo.» En *Miradas sobre la economía social y solidaria en México*, de Leïla Oulhaj, Francisco Javier Saucedo Pérez y Fernando Fernández Font. Puebla: Universidad Iberoamericana, 2013.

Pereira Morais, Leandro, y Miguel Juan Bacic. «Contributions of the Social and Solidarity Economy to the implementation of the Sustainable Development Goals and the Construction of Evaluation Indicators: The case of a Settlement in Araquara, Brazil.» *Calitatea Vietii* XXXI, nº 1 (2020): 70-92.

Pérez de Mendiguren, Juan Carlos, Enekoitz Etxezarreta Etzarri, y Luis Guridi Aldanondo. *Economía Social, Empresa Social y Economía Solidaria: diferentes conceptos para un mismo debate.* Bilbao, Bizkaia: REAS Euskadi, 2009.

Pérez de Mendiguren, Juan Carlos, y Enekoitz Etxezarreta Etxarri. «Sobre el concepto de economía social y solidaria. Aproximaciones desde Europa y América Latina.» *Revista de economía mundial*, nº 40 (2015): 123-144.

Pérez Orozco, Amaia. *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida.* Madrid: Traficantes de Sueños, 2014.

Perret, Bernard. «Evaluating the Social Economy. Clarifying Complex Rationality.» En *The Worth of Social Economy. An International Perspective*, de CIRIEC, 35-42. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

Pöhls Fuentevilla, Federico. «Comparativo y análisis de la Ley de la Economía Social y Solidaria propuesta en 2011 por el Congreso Mexicano y de la Ley adoptada en 2012.» *Socioeco.org.* 2013. https://base.socioeco.org/docs/comparativoyanalisisdelaleydeecosolpropuestaen2011porelcongresomexicanoylaleyaprobadaen2012.pdf (último acceso: 23 de Diciembre de 2017).

Poirier, Yvon. «Reconocimiento jurídico y político de la economía social solidaria (ESS).» *Red intercontinental de promoción de la economía social solidaria.* 2016. http://www.ripess.org/reconocimiento-juridico-y-politico-de-la-economia-social-solidaria-ess-panorama-general-y-elementos-de-orientacion/?lang=es (último acceso: 23 de enero de 2019).

Poirier, Yvon, Françoise Wautiez, y Béatrice Alain. *Legislación y políticas públicas a favor de la economía social y solidaria (ESS).* RIPESS, Socioeco, RELIESS, 2018.

Puig, Carlos. «Presentación.» En *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*, de José Luis Coraggio, y otros, 7-14. Bilbao, Bizkaia: Universidad del País Vasco. Hegoa., 2016.

Quinn Patton, Michael, Kate McKegg, y Nan Wehipeihana. *Developmental Evaluation Exemplars. Principles in Practice.* Informe de buenas prácticas, Nueva York: The Guildford PRess, 2016.

Razeto, Luis. «¿Qué es la economía solidaria?» *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 110 (2010): 47-52.

REAS Euskadi. *La Institucionalización de la economía solidaria en América Latina.* Documetno de buenas prácticas, Bilbao: REAS Euskadi, 2017.

Reyes Cristóbal, Verenice. «Economía social y violencia en contextos urbanos, la experiencia del proyecto "Yo compro poblano".» En *Economía social en contextos de violencia: México y Colombia*, de Nadia Eslinda Castillo Romero, 97-118. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla, 2018.

Richer, Madeleine. «Políticas públicas y economía social en Venezuela.» *Sociedade Em Debate* 14, nº 1 (2012): 103-118.

Robinson Trápaga, Diana, Isis Díaz-Carrión, y Sergio Cruz-Hernández. «Empoderamiento de la mujer rural e indígena en México a través de grupos productivos y microempresas sociales.» *RETOS: Revista de Ciencias Sociales y Economía* 9, nº 17 (2019): 91-108.

Rock, Patrick. «Evaluating Nonprofit Organizations in the United States Welfare System.» En *Thw Worth of the Social Economy. An International Perspective*, de CIRIEC, 35-42. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

Rodríguez Corea, Henry. «La economía social en Honduras. Desafíos para el desarrollo humano sostenible.» *Perspectivas de desarrollo*, 2015: 112-131.

Rojas Herra, Juan José. «Fortalezas y debilidades de la economía social en México y sus perspectivas de cara a los retos que impone el sistema neoliberal.» En *Miradas sobre la economía social y solidaria en México*, de Leïla Oulhaj, Francisco Javier Saudedo Pérez y Fernando Fernández Font. Puebla: Universidad Iberoamericana, 2013.

Rojas Herrera, Juan José. «Panorama general del cooperativimos agropecuario en México.» *Estudios Agrarios* 19, nº 53-54 (2013): 121-138.

Rojas Herrera, Juan José. «Reflexiones generales en torno al significado y alcances del reconocimiento constitucional de la existencia del sector social de la economía mexicana en el contexto del sector cooperativo.» *Relaciones* 37, nº 146 (Primavera 2016): 251-281.

Rojas Herrera, Juan José, y Roberto Cañedo Villarreal. *Políticas de fomento de la economía social y solidaria: estudio de caso de la Ciudad de México.* Documento para proyecto "Promoviendo la ESS a través de políticas públicas: líneas guía para los gobiernos locales", Ginebra: UNRISD, 2020.

Román Sánchez, Yuliana. «Jóvene sy sector informal en el Estado de México. Un grupo en desventaja.» *Revista Prospectivas Sociales* 19, nº 2 (Julio-Diciembre 2017): 41-60.

Salathé-Beaulieu, Gabriel, Marie J. Bouchard, y Marguerite Mendell. *Sustainable Development Impact Indicators for Social and Solidarity Economy: State of the Art.* Reporte para proyecto Indicadores de Impacto de desarrollo sostenible, Ginebra: UNRISD, 2019.

Secretaría de Economía. *Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (FONAES).* Informe Trimestral de programas, Ciudad de México: Secretaría de Economía, 2011.

Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad.* Barcelona: Planeta, 2000.

Serva, Mauricio, Carolina Andion, Lucila Campos, y Erika Onozato. «Evaluation of the Social Economy in Brazil: an Analysis of the Practices in some NGOs.» En *The Worth of the Social Economy. An International Perspective*, de CIRIEC, 171-192. Bruselas: PIE Peter Lang, 2009.

Snaith, Ian. «Ian Snaith Website.» *Co-operative-better business al together.* 1996. http://www.iansnaith.com/wp-content/blogs.dir/8/files/2013/02/This-1996-article.pdf (último acceso: 21 de Enero de 2021).

Social Platform. *Public Procurement For Social Progress. A social Platform guide to the EU Public Procurement Directive.* Informe sobre contratación pública, Bruselas: Comisión Europea, 2015.

Spear, R. «Mapping Social Enterprise in the UK. Definitions, Typoligies and Hybrids.» En *The weight of the social economy: an international perspective*, de CIRIEC, editado por Marie J. Bouchard y Damien Rousseliére, 39-68. Bruselas: PIE Peter Lang, 2015.

Stănescu, Simona Maria. «Innovatory Employment in Social Economy: Busting Social Entrepreneurship versus Regulating Social Insertion Enterprises.» *Revista de Cercetare si Interventie Sociala* 43 (2013): 142-154.

Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen, y Jean-Paul Fitoussi. «Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social.» 2015.

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias UAEOS. *Rendición de cuentas 2018-2019. Asociatividad Solidaria: un instrumento para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.* Informe de resultados, UAEOS, 2019.

Universidad Iberoamericana de Puebla. *Voces de la economía social. Nodo de Innovación Empresarial Ibero Puebla.* 2020. https://open.spotify.com/show/092nkQsTno2P2Hld1U512D (último acceso: 11 de Enero de 2021).

Universidad Iberoamericana; Secretaría de Economía. *Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social.* Diagnóstico, INAES, 2013.

Urretabizkaia, Leticia, y Maite Fernández-Villa. *Circuitos económicos solidarios interculturales y su contribucióna los derechos económicosde las mujeres: el caso de Loja.* Bilbao: UPV/EHU. Hegoa., 2015.

Utting, Peter. *Achieving the Sustainable Develpment Goals through Social and Solidarity Economy: Incremental versys Transformative Change.* Documento de trabajo del Hub de Conocimiento del TFSSE, Ginebra: UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy. UNRISD., 2018.

Utting, Peter. *Public Policies for Social and Solidarity Economy. Assessing progress in seven countries.* Reporte comparativo, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2017.

Vaillancourt, Yves. «La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas.» *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, nº 3 (2011): 31-68.

Vega Vega, Reina Victoria. «Las mujeres inmigrantes en Montreal y su inserción a través de la economía social: el caso de Petites Mains.» *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, nº 134 (mayo-agosto 2019): 99-128.

Vicente Díaz, Roxana. *El sentido de lo alternativo en la economía solidaria: La experiencia de Yomol A'tel.* 92 vols. Bilbao: Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto, 2018.

Villalba-Eguiluz, Unai, Andoni Egia-Olaizola, y Juan Carlos Pérez de Mendiguren. «Economy and Sustainable Development Goals: Case Study in the Basque Country.» *Sustainability* 12, nº 13 (2020), 5435, 1-19.

Villalba-Eguiluz, Unai, y Juan Carlos Pérez de Mendiguren. «La economía social y solidaria como vía para el buen vivir.» *Iberoamerican Journal of Development Studies* 8, nº 1 (2019): 106-136.

Villegas-Mateos, Allan, y Mario Vázquez-Maguirre. «Social Entrepreneurial Ecosystems: A Regional Perspective of Mexico.» *International Journal of Entrepreneurship* 24, nº 1 (2020): 1-19.

Wanderley, Fernanda. *Desafíos teóricos y políticos de la Economía Social y Solidaria. Lectura desde América Latina.* Bolivia: CIDES - UMSA, 2015.

Wróblewski, Jerzy. «Cambio del Derecho y cambio social.» *Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y* Derecho 12, (1993): 121-129.

Yi, Ilcheong, y otros. *Social and Solidarity Economy for the Sustainable Development Goals: Spotlight on the Social Economy in Seoul.* Reporte de estudio de caso, Ginebra: UNRISD, 2018.

LEGISLACIONES, DOCUMENTOS OFICIALES Y OTROS DOCUMENTOS

Legislaciones nacionales de la ESS

Decreto legislativo sobre la regulación de la fiscalidad de las entidades no comerciales y las organizaciones sociales sin ánimo de lucro (ONLUS) DGLS 460/97 [*Decreto legislativo sulla disciplina Tributatia degil enti non commerciall e delle organizzacioni non lucrative di utilitá sociale (ONLUS) DGLS 460/97*], 4 de diciembre de 1997, Boletín Oficial núm. 1 - suplemento ordinario núm. 1, 2 de enero de 1998.

Decreto núm. 6.130 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de La Economía Popular, 3 de junio de 2008, Gaceta Oficial núm. 5.890, 31 de julio de 2008.

Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, 30 de abril de 2012, Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 2012.

Ley de Creación de Empresas con Impacto Social de Luxemburgo [*Loi du 12 décembre 2016 portant création de la société d'impact societal "SIS"*], 12 de diciembre de 2016, Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché du Luxembourg A- núm. 255, 15 de diciembre de 2016.

Ley 5/2011 de Economía Social de España, 29 de marzo de 2021, BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2011.

Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, 26 de febrero de 2014, BOE núm, 72, 9 de noviembre de 2017.

Ley 20/2011 de emprendimiento social [*Zakona o socialnem podjetništvu*], 7 de marzo de 2011, Gaceta Oficial de la República de Eslovenia Núm. 20 Liubliana, 18 de marzo de 2011.

Ley núm. 27 de la economía social de Quebec [*Loi sur l'économie sociale. Loi no 27*], 10 de octubre de 2013, Éditeur officiel du Québec, 10 de octubre de 2013.

Ley núm. 30/2013 de bases de la economía social [*Lei n.º 30/2013, Lei de Bases da Economia Social*], 15 de marzo de 2013, Diário da República núm. 88, de 8 de mayo de 2013.

Ley núm. 59 que contiene nuevas disposiciones sobre las sociedades cooperativas [*Legge 31.01.1992, n. 59 Nuove norme in materia di società cooperative*], 31 de enero de 1992, Gazzetta Ufficiale, 7 de febrero de 1992

Ley núm. 98/2016 sobre la contratación pública [*Lege nr. 98/2016 din 19 mai 2016 privind achiziţiile publice*], 19 de mayo de 2016, Monitorio Oficial núm. 390, 23 de mayo de 2016

Ley núm. 99/2016 sobre la contratación pública sectorial [*Lege nr. 99/2016 din 19 mai 2016 privind achiziţiile sectoriale*], 19 de mayo de 2016, Monitorio Oficial núm. 391, 23 de mayo de 2016

Ley núm. 118/2005 de la Delegación del Gobierno sobre la disciplina de empresa social de 13 de junio [*Legge n.118: Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale*], Gazzetta Ufficiale de la República de Italia núm. 153, 4 de julio de 2005.

Ley núm. 219 sobre economía social [*Lege Nr. 219 din 23 iulie 2015 privind economia socială*], 23 de julio de 2015, Monitorul Oficial Nr. 561, 28 de julio de 2015.

Ley núm. 381 relativa a la reglamentación de las cooperativas sociales [*Loi no 381*

relative à la réglementation des coopératives sociales], 8 de noviembre de 1991, Gazzetta Ufficiale núm. 283, 3 de diciembre de 1991.

Ley núm. 454 "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones", 4 de agosto de 1998, Diario Oficial núm. 43.437, de 6 de agosto de 1998.

Ley 1351/2003 de empresas sociales en Finlandia [*Liege Laki sosiaalisista yrityksistä*], 30 de diciembre de 2003, Finlands Författningssamling, 1 de enero de 2004.

Ley núm. 2014-856 de economía real y solidaria [*Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie réelle et solidaire publiée*], 31 de julio de 2014, Journal Officiel de la République Française, 1 de agosto de 2014.

Ley 4430/2016 de Economía Social y Solidaria de Grecia y desarrollo de sus actores y otras disposiciones [*ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4430 Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις.*], 31 de octubre de 2016, Prensa del Gobierno de la Reoública Helénica núm. 205, 31 de octubre de 2016.

Ley núm. 5764 de cooperativas de Brasil 1971 [*Lei n. 5.764 define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências*], 16 de diciembre de 1971, Official Gazette, 16 de diciembre de 1971.

Ley núm. 18.407 del Sistema Cooperativo de Uruguay, 24 de octubre de 2008, Diario Oficial núm. 27612, 14 de noviembre de 2008.

Ley núm. 19.832 General de Cooperativas de Chile, 25 de septiembre de 2003, Diario Oficial, 17 de febrero de 2004.

Ley núm. 19.848 de Economía social y solidaria. Normas para su promoción y

desarrollo, 20 de diciembre de 2019, Diario Oficial núm. 30353, 8 de enero de 2020.

Ley núm. 20337 de cooperativas de Argentina, 2 de mayo de 1973, Boletín Oficial, 15 de mayo de 1973.

Ley núm 24.890 del Sector Social de la Economía de Honduras, 14 de noviembre de 1985, Ley Diario Oficial de la República de Honduras, de 11 de enero de 1986

Ley sobre la contratación sectorial [Lege privind achiziţiile sectoriale], 19 de mayo de 2016, Monitorul Oficial núm. 391, 23 de mayo de 2016

Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, 16 de febrero de 2012, Registro Oficial Suplemento núm. 648, 27 de febrero de 2012.

Leyes de apoyo a la ESS locales

Ley núm. 5.154 que crea la Comisión Mixta de Asociativismo y Economía Social, 13 de octubre de 2016, Boletín Oficial, 10 de noviembre de 2016

Ley núm. 8.435 de la creación del programa de promoción de la economía social y solidaria de la provincia de Mendoza, 27 de junio de 2012, Boletín Oficial, 23 de julio de 2012

Legislaciones nacionales de otros ámbitos

España

Ley 27/1999 de Cooperativas, de 16 de julio, BOE núm. 170, de 17 de julio de 1999.

Ley 50/2002 de Fundaciones, de 26 de diciembre, BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2002.

Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, BOE núm. 31, de 29 de diciembre de 2014

Ley 4/2010 de Cooperativas del Principado de Asturias, de 29 de junio, BOE núm. 232,

de 24 de septiembre de 2010.

México

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar, 1 de julio de 2019, Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2019

Ley Agraria, 23 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992

Ley de Ahorro y Crédito Popular, 30 de abril de 2001, Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001

Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural, 27 de abril de 2005, Diario Oficial de la Federación, 13 de mayo de 2005.

Ley de Sociedades de Solidaridad Social, 26 de mayo de 1976, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 1976

Ley Federal del Trabajo, 2 de diciembre de 1969, Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 1970, última reforma 23 de abril de 2021.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 31 de enero de 2007, Diario Oficial de Federación, 1 de febrero de 2007

Ley General de Desarrollo Social, 19 de enero de 2004, Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004

Ley general de instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, 31 de agosto de 1935, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1935

Ley General de Sociedades Cooperativas, 11 de enero de 1938, Diario Oficial de la Federación, del 15 de febrero de 1938.

Ley General de Sociedades Cooperativas, 13 de julio de 1994, Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1994

Ley General de Sociedad Mercantiles, 28 de mayo de 2009, diario Oficial de la Federación, 2 de junio de 2009)

Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, 22 de junio de 2012, Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.

Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, 30 de abril de 2009, Diario Oficial de la Federación, 13 de agosto de 2009

RESOLUCIONES Y DOCUMENTOS OFICIALES

Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/11/27, 5 de octubre de 2009, https://n9.cl/4c56, acceso 12 de marzo de 2020.

Naciones Unidas, Asamblea General "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, https://undocs.org/es/A/HRC/25/7, acceso 10 de marzo de 2020.

Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", A/HRC/40/8, 27 de diciembre de 2018, https://n9.cl/n6kw7, acceso 16 de abril de 2020.

Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México", A/HRC/35/32/Add.2, 27 de abril de 2017, https://n9.cl/zreq5, acceso 15 de abril de 2020.

Naciones Unidas, Asamblea General, "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter", A/HRC/19/59/Add.2, 17 de enero de 2012, https://n9.cl/503av, acceso 18 de marzo de 2020.

Naciones Unidas, Asamblea General, "Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relatos Especial sobre los derechos humanos de los

migrantes, Sr. Jorge Bustamante", A/HRC/11/7/Add.2, 24 de marzo de 2009, https://n9.cl/9jer, acceso 11 de noviembre de 2020.

Naciones Unidas, Asamblea General, "Recopilación sobre México. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 3 de septiembre de 2018, A/HRC/WG.6/31/MEX/2, https://n9.cl/trg3x, último acceso 21 de marzo de 2021

Naciones Unidas, Asamblea General, "Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre México. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", A/HRC/WG.6/31/MEX/3, 24 de agosto de 2018, https://n9.cl/suuml, último acceso 21 de marzo de 2020

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012", E/C.12/MEX/5-6, 21 de julio de 2016, https://n9.cl/kuawn, último acceso 21 de marzo de 2021

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1, 28 de julio de 2017, https://n9.cl/25lr7, último acceso 12 de abril de 2021

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, "Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México", E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018, https://n9.cl/2i3g, acceso 11 de noviembre de 2020.

Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención", CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, https://n9.cl/09ugc, último acceso 12 de noviembre de 2020.

Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas

de Discriminación Racial, “Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México”, CERD/C/MEX/CO/18-21, 19 de septiembre de 2019, https://n9.cl/z9nlz, acceso 11 de noviembre de 2020.

Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, “Examen finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011, https://n9.cl/b8o0t, acceso 11 de noviembre de 2020.

Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México”, CMW/C/MEX/CO/3, 27 de septiembre de 2017, https://n9.cl/9cf8x, acceso 11 de abril de 2020.

Naciones Unidas, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, “Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 7, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 75/2014*,**”, CEDAW/C/67/D/75/2014, 29 de agosto de 2017, https://n9.cl/b1zu, último acceso 23 de mayo de 2021.

Naciones Unidas, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, “Observaciones finales del Comité de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012, https://n9.cl/ygmy, acceso 13 de abril de 2020.

Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, “Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 de julio de 2018, https://n9.cl/6rg6v, acceso 19 de noviembre de 2020.

Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “Observaciones finales sobre el informe inicial de México”, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, https://n9.cl/54zr9, acceso 13 de enero de 2021.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “Observaciones

finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto", CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, https://n9.cl/o2l6u, acceso 13 de abril de 2020.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México", CCPR/C/MEX/CO/6, 4 de diciembre de 2019, https://n9.cl/09pws, acceso 20 de abril de 2020

Naciones Unidas, Asamblea General, "Resolución 70/1 Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015, https://n9.cl/4bpo, acceso 15 de febrero de 2020.

Parlamento Europeo, "Resolución del Parlamento Europeo sobre economía social (2008/2250(INI))", 19 de febrero de 2009, Diario Oficial de la Unión Europea, 25 de marzo de 2010.

Resoluciones nacionales

Resolución núm. 3182 del Ministerio de Desarrollo Social, 6 de agosto de 2009, https://n9.cl/y6xc, último acceso 23 de marzo de 2021.

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social núm. 1375/04 sobre la creación del plan nacional de desarrollo local y economía social "Manos a la obra", 13 de abril de 2004, https://n9.cl/43kv2, último acceso 18 de marzo de 2021.

Otros documentos de interés

Alianza Cooperativa Internacional, Monitor Mundial de Cooperativas 2020 [*World Cooperative Monitor 2020*], Bruselas: EURICSE y Alianza Cooperativa Internacional, 2021, https://n9.cl/0jaa1, (último acceso 13 de enero de 2021).

Banco Interamericano de Desarrollo, *Síntesis del programa Prospera en México*, Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, https://n9.cl/ar7l5, (último acceso 12 de marzo de 2021).

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Asociación Internacional de Desarrollo y Banco Mundial, *Agricultura y desarrollo rural. Manual sobre género en agricultura*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Asociación Internacional de Desarrollo o el Banco Mundial, 2012, https://n9.cl/3m78f, (último acceso 27 de noviembre de 2019).

Barea Tejeiro, José y José Luis Monzón Campos, *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas*, Lieja: CIRIEC, 2006, https://n9.cl/qzs71 , (último acceso 21 de noviembre de 2019).

CEPES, *Programa de Impulso de la Economía Social Gobierno de España 2015, Estrategia Estatal de Economía Social*, CEPES, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015, https://www.cepes.es/documentacion/498, (último acceso 21 de enero de 2021).

CEPES, *Programa Operativo de Inclusión Social y Economía Social 2014-2020*, CEPES, Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, https://fse.cepes.es/documentacion, (último acceso 21 de enero de 2021).

CIRIEC y CESE, *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Bruselas: Unión Europea, 2017, https://n9.cl/3hrus, (último acceso 12 de enero de 2019).

CIRIEC y CESE, *La economía social en el Unión Europea*, Bruselas. CESE, 2007, https://n9.cl/r1uqb, (último acceso 26 de enero de 2019).

CIRIEC y CESE, *La economía social en la Unión Europea*, Bruselas: Unión Europea, 2012, https://n9.cl/jxhk, (último acceso de enero de 2019).

Comisión Europea, Cómo hacer que la contratación pública socialmente responsable funcione. Casos de buenas prácticas [*Making Socialle Responsible Public Procurement Work. Good Practice Cases*] Luxemburgo, Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, https://n9.cl/tat92, publicado el 6 de abril de 2020, (último acceso 21 de abril de 2021)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, https://n9.cl/bntri, (último acceso 21 de marzo de 2019).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México*, Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019, https://n9.cl/bazu8, (último acceso 26 de marzo de 2021).

Cooperativas de las Américas, *Informe Estadístico 2012 del Consejo Mundial de*

Cooperativas de Ahorro y Crédito, San José: Cooperativas de las Américas, 2013, https://n9.cl/h1aih, (último acceso11 de noviembre de 2019).

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Naciones Unidas, "Manual para organizaciones no gubernamentales en el sistema de cuentas nacionales [*Handbook of Non-profit Institutions in the System of National Accounts*]", Nueva York: Naciones Unidas, 2003, https://n9.cl/osmnv, (último acceso 24 de noviembre de 2019).

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Manual de las cuentas satélite de instituciones sin fines de lucro e instituciones relacionadas y trabajo voluntario [*Satellite Account on Non-Profit and Related Institutions and Volunteer Work*]", División de Estadística, Naciones Unidas no. 91, Nueva York: Naciones Unidas, 2018, https://n9.cl/73gou, (último acceso 15 de noviembre de 2019).

Departamento de Estadística, Oficina Internacional del Trabajo, *Directrices relativas a las estadísticas sobre las cooperativas*, Ginebra: OIT, 2018, https://n9.cl/dznev, (último acceso 21 de noviembre de 2019).

Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, *Métodos propuestos para la medición del impacto social en la legislación de la Comisión Europea y en la práctica relativa a FESE y EaSI. Sugrupo de GECES sobre medición de impacto 2014*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015, https://n9.cl/xj8a5, (último acceso 12 de noviembre de 2019).

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea, "Un mapa de las empresas sociales y sus ecosistemas en Europa [*A Map of social enterprises and their ecosystems in Europe*]", Luxemburgo: Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 2015, https://n9.cl/keia8, (último acceso 12 de abril de 2021).

Equipo de Gestión de la Economía Social y emprendimiento social, "Plan estratégico para el desarrollo del sector del emprendimiento social [*ΣτρατηγικόΣχέδιογιατηνανάπτυξητουτομέατηςΚοινωνικήςΕπιχειρηματικότητας*]", Atenas: Gobierno de Grecia, 2013, https://n9.cl/h6b22, publicado febrero 2013, (último acceso 14 de mayo de 2021).

EURICSE, EMES, Comisión Europea, *Las empresas sociales y sus ecosistemas en*

Europa. Informe comparativo, Lieja/Madrid: EMES International Research Network, 2021, https://n9.cl/brfeo, (último acceso 21 de marzo de 2020).

Foro Brasileño de Economía Solidaria, *La experiencia de gestión y organización del Movimiento de Economía Solidaria en Brasil*, Brasilia: Foro Brasileño de Economía Solidaria, 2006, https://n9.cl/cq9cz, (último acceso 23 de marzo de 2021).

Gabinete de Ministros, Oficina del Tercer Sector, "Una guía del Retorno Social de Inversión [*A guide to Social Return on Investment*]", New Economics Foundation, Londres: Gabinete de Ministros y Oficina del Tercer Sector, 2009, https://n9.cl/jfs97https://n9.cl/h7miz, (último acceso 3 de marzo de 2021).

García Muller, Antonio, *100 propuestas de política pública de Economía Solidaria en Territorios de Paz*, Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias. CIRIEC Colombia, 2019, https://n9.cl/sn21, (último acceso 21 de mayo de 2021).

Gobierno de Canadá, "Marco Federal para el Desarrollo Económico Aborigen [*Federal Framework for Aboriginal Economic Development*]", Ottawa: Ministro de Obras Públicas y Gobierno, 2009, https://n9.cl/jfs97, (último acceso 12 de mayo de 2021).

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*, Ciudad de México: Gobierno de México, 2013, https://n9.cl/g3b8x, (último acceso 21 de marzo de 2020.

Gobierno de Montreal, "Montreal Sostenible 2016-2020. Juntos por una metrópolis sostenible [*Montréal Durable 2016-2020. Ensemble pour une métropole durable*], Montreal: Gobierno de Montreal, 2016, https://n9.cl/6khd6, (último acceso 12 de abril de 2021).

GSEF, *Voces de la Economía Social*, Ciudad de México: GSEF, 2021, https://n9.cl/edwnf, (último acceso 21 de abril de 2021).

Midy, Franklin Carole Vanier y Michel Grant, "Guía de evaluación y negociación participativa [*Guide d'évaluation participative et de négociation*]", Montreal: Centre de formation populaire, 1998.

Neighbourhouds Alive!, "¡Barrios Vivos! Un nuevo paradigma para el desarrollo comunitario en Manitoba. Premio IAC a la gestión innovadora 2015 [*Neighbourhoods Alive! A New paradigm for community development in*

Manitoba. IAC Award for Innovative Management 2015]", Manitoba: 2015, https://n9.cl/d168z, (último acceso 7 de marzo de 2020).

OIT, *Estadísticas en las cooperativas: conceptos, clasificación, trabajo y contribución y medición de la contribución económica*, Ginebra: OIT, 2020, https://n9.cl/8lpr, (último acceso 5 de enero de 2021).

Recreación en Quebec, "Guías de accesibilididad en el ocio [*Guides pour l'accessibilité en loisir*]", Quebec: Recreación Quebec, https://n9.cl/026sh, (último acceso 12 de enero de 2021).

Red de Inversión Social de Quebec RISQ, "Guía para el análisis de las empresas de la economía social [*Guide for Analysis of Social Economy Enterprises*], Quebec: RISQ, 2020, https://n9.cl/a5wh0, acceso 17 de noviembre de 2020.

Rofman, Rafael, ed., "Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos", en *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, Buenos Aires: Banco Mundial, 2013, https://n9.cl/g1b4v, 73-142, (último acceso 12 de abril de 2019).

SEDESOL, *Cruzada Nacional contra el Hambre*, Ciudad de México: SEDESOL, 2014, https://n9.cl/htvek, (último acceso 12 de enero de 2021).

Social Platform, "Contratación pública para el progreso social. Una guía de la Plataforma Social sobre la Directiva de Contratación Pública de la UE [*Public Procurement for Social Progress. A social Platform guide to the EU Public Procuremenrt Directive*]", Bruselas: Social Platform, 2015, https://n9.cl/m6c4z, (último acceso 3 de mayo de 2021).

Solís, Patricio; Marcela Avitia y Braulio Güémez, "Tono de piel y desigualdad socioeconómica en México", *Reporte de la Encuesta PRODER* núm. 1, Ciudad de México: El Colegio de México, 2020, https://n9.cl/3q2c8, (último acceso 17 de mayo de 2021).

Tadej, Slapnik, "Presentación del proyecto estratégico del gobierno: promover el desarrollo del emprendimiento social, las cooperativas y la democracia autónoma [*Predstavitev Vladnega Strateskegaprojekta: Spodbujanje Razvoja Socialnega Podjetnistva, Zadruznistva in Ekonomske Demokracije*]", Ljubljana: Oficina del Primer Ministro, https://n9.cl/a9262, (último acceso 14 de mayo de 2021).

UAEOS Gobierno de Colombia, *Estrategia de compras públicas locales solidarias*, Bogotá: UAEOS, 2017, https://n9.cl/2kgqv, (último acceso 26 de marzo de 2021).

Universidad Autónoma Metropolitana, *Evaluación de diseño 2016, SEDESOL, Evaluación de Diseño. Programa de Fomento a la Economía Social*, Ciudad de México: SEDESOL, 2016, https://n9.cl/fndoo, (último acceso 21 de abril de 2020).

Universidad Iberoamericana Puebla, *Voces de la Economía Social. Nodo de Innovación Empresarial Ibero Puebla*, Spotify, 2020, https://n9.cl/ri65c, (último acceso 27 de mayo de 2021).

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing WIEGO, *La crisis del COVID-19 y la economía informal. Trabajadoras y trabajadores en empleo informal en Ciudad de México*, México, Abril 2021, https://n9.cl/kv72r, (último acceso 12 de mayo de 2021).

World Cooperative Monitor, EURICSE y Alianza Cooperativa Internacional, "Explorando la economía cooperative. Reporte 2018 [*Exploring the cooperative economy. Report 2018*]" Bruselas: EURICSE y Alianza Cooperativa Internacional, 2018, https://n9.cl/g9c6g, (último acceso 21 de noviembre de 2019).

ANEXOS

ANEXO I:

Tipologías de evaluación de ESS de acuerdo con Bouchard (2005**)**

Tipología basada en principios de la economía social	Compromiso con la comunidad Autonomía e independencia Proceso de decisiones democrático Redistribución de ganancias y priorización en las personas y el trabajo Educación, capacitación e información Comunidades deben participar. Cooperación entre cooperativas	Desarrollo de recursos locales Capacidad de innovación Democratización de poder entre productores y consumidores Desarrollo de habilidades en trabajadores Empoderamiento, fortalecimiento de capacidades, habilidades inter-personales, saber hacer Movilización social
Tipología de acuerdo con las dimensiones que constituyen la organización	Utilidad social Organizacional Institucional	Reducción de la angustia social y psicológica Cooperación, redes de contacto, compartir recursos con otras organizaciones Reconocimiento público de la ES
Tipología de acuerdo con el rol de la organización	Servicio Innovación Cabildeo Desarrollo de liderazgo Construcción comunitaria	Influencia en la oferta de servicios públicos y privados Capacidad de encontrar soluciones innovadoras a nuevos problemas Influencia en políticas públicas Desarrollo de líderes locales y emprendedores Desarrollo de cohesión social
Tipología por la naturaleza de los efectos	Económicos Sociales Medioambientales Políticos	Presencia y escala de activos inalienables (reinversión, reservas) Fortalecimiento del sentido de pertenencia a una comunidad Respeto por el ambiente físico Construir puentes entre individuos y ampliar el proceso político
Tipología de acuerdo con el origen de los recursos	Mayormente del mercado Mayormente de la sociedad Mayormente voluntaria	Toma de decisiones autónomas Educación a la población sobre los desafíos social, económicos y políticos. Movilización de voluntarios
Tipología por interés	Mutual Altruista	Distribución de bienes Suministro ético
Tipología de acuerdo con las condiciones de emergencia de la organización	Aspiracional Necesidad	Compartir el poder democrático Inclusión y mejora del estatus de los grupos socialmente marginados y las minorías

Fuente: Figura propia creada con información de Bouchard (2005)

ANEXO II:

Iniciativas ligadas al sector de la ESS – balance

Tipo de iniciativa	Elementos principales	Ejemplos	Balance
Rendición de cuentas, reporte y auditoría social	Busca entender el impacto de la organización en múltiples grupos de interés y ampliar el marco de la rendición de cuentas convencional	Social Return of Investment (SROI), expanded value added statement (EVAS), Social Audit Network, Societal Balance Sheet	Toma en cuenta muchas perspectivas. Están enfocados en el cumplimiento de objetivos.
Indicadores de rendimiento de cooperativas	Su preocupación radica en medir el rendimiento social y el impacto no financiero. Se busca responder si se atienden o no los principios de las cooperativas a través de cuestionarios y encuestas.	World Monitor for Cooperatives (ICA o ILO), Vancity, The Co-op Index.	Se refleja el valor que tienen las cooperativas a través del análisis específico de la contribución de la entidad. Falta la perspectiva más diversa sobre la contribución de la ESS.
Evaluación de la utilidad social	Busca diferenciar aquellas actividades que son un beneficio para la sociedad vs. Aquellas que benefician a individuos o ciertos grupos específicos.	No existe un grupo específico de indicadores que se involucren en la evaluación de la utilidad social, pero Francia lo ha llevado a cabo mucho tiempo. Existe una certificación que se llama empresa solidaria de utilidad social (ESUS por sus siglas en francés)	Los actores son quienes definen lo que tiene valor social, por lo que es un proyecto político.
Marcos de evaluación a nivel de los hogares	Marco que se basa en los Medios de Visa sostenible. Está enfocado en una visión sobre las familias en situaciones vulnerables. Lo que busca es medir las decisiones que se toman a partir de que se accede a cierta seguridad y fortalecer su resiliencia.	Herramienta utilizada por la FAO. Es un indicador en sí mismo. Metodologías llevadas por el Banco Mundial.	Se adapta al contexto de la situación en vulnerabilidad, buscando entender las necesidades o las situaciones específicas de la situación. Toma en cuenta a la comunidad. Podría quedarse como un enfoque de gobernanza por terceros, ya que corre el riesgo de establecer un orden de arriba hacia abajo.

Fuente: Figura propia creada con información de Salathé-Beaulieu (2019), FAO (2019).

ANEXO III:

Herramientas de evaluación ligadas a la empresa social y la inversión social - balance

Tipo de iniciativa	Elementos principales	Ejemplos	Balance
Retorno Social de Inversión	Analiza el impacto social, económico y medioambiental.	New Economics Foundation, UK government, SROI Network major conocida como Social Value International desde 2015	Es un método muy influyente en términos de medición de valor social. Una de las grandes críticas es que intenta monetizar los beneficios sociales que no se comercializan.
Informes de impacto y estándares de inversión	Se trata de un catálogo de indicadores de desempeño, que ha logrado identificar 70 de los 169 ODS alienados con las métricas de este informe.	Es un catálogo de indicadores.	Son de fácil acceso. Permiten la comparación del propósito social bajo una misma base. Parece que no brindar la importancia necesaria a las contribuciones de la ESS.
Calificación GIIRS / B Lab / B Evaluación de impacto	Es un sistema de calificación basado en una metodología desarrollada por B Lab. Tiene como propósito promover la cultura de la responsabilidad social y medioambiental, crear y promover el estatus legal para las corporaciones que benefician y desarrollar un sistema de calificación.	B Corporation, Sistema B en España y Latinoamérica.	La metodología es bastante similar a la RSC. Pocas veces se centra en el impacto de las actividades de la organización, sino en la manera en que opera. Más que alinearse con los ODS busca promover su marca. Puede estar condicionado por el mercado.
Proyecto de gestión de impacto (IMP por su siglas en inglés)	Es una iniciativa que busca construir consenso acerca del tema de impacto, que se compone desde cinco dimensiones.		Si bien existe relación con los ODS, no existe una guía específica sobre los indicadores que interesan en el tema de la ESS, que son la gobernanza y la propiedad.

Fuente: Figura propia creada con información de Salathé-Beaulieu (2019), sistema B (2019).

ANEXO IV:

Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social

Objetivos	Estrategias	Líneas 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 Sector Social de la Economía. 1.2 Impulsar la generación de estadísticas, inclusión y análisis del Sector Social de la Economía.	1.1.1. Implementar 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 Sector Social de la Economía. 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 Sector Social de la Economía. 1.2.1. Convenir con el INEGI la formulación de indicadores para medir la actividad del Sector Social de la Economía. 1.2.2 Elaborar un compendio periódico de información sobre los organismos del sector.
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 Organismos del Sector Social de la Economía. 2.2 Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del Sector Social de la Economía	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 Organismos del Sector Social de la Economía. 2.1.4. Promover la organización y formalización de nuevos Organismos del Sector Social de la Economía. 2.1.5. Impulsar procesos formativos en economía social dirigidos a los organismos del sector. 2.2.1. Elaborar metodologías de incubación de empresas del Sector Social de la Economía. 2.2.2. Apoyar la organización de procesos de incubación de proyectos productivos en economía social.
3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y labora en el Sector Social de la Economía	3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía. 3.2 Apoyar la consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su vinculación a cadenas de valor.	3.1.1. Contribuir al financiamiento de nuevos proyectos productivos de empresas sociales. 3.1.2. Promover la sustentabilidad de los proyectos productivos del Sector Social de la Economía. 3.1.1. 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. 3.2.3. Promover la adopción de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos de las empresas sociales.
4. Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.	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.	4.1.1. Promover que las organizaciones sociales que realizan actividades de ahorro y crédito popular se constituyan en sociedad financieras reconocidas. 4.1.2. Apoyar a la regularización de las sociedades financieras del Sector Social de la Economía 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. 4.2.1. 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 Sector Social de la Economía.
5. Impulsar la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del Sector Social de la Economía.	5.1. Promover el reconocimiento de las figuras jurídicas que participen en el Sector Social de la Economía. 5.2. Coadyuvar en el establecimiento de un marco regulatorio que responda a las necesidades del Sector Social de la Economía. 5.3. Impulsar la adecuación de la legislación sobre el fomento al Sector Social de la Economía y propiciar la coordinación interinstitucional.	5.1.1. Promover el reconocimiento de nuevas figuras jurídicas del Sector Social de la Economía. 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 Sector Social de la Economía. 5.2.2. Impulsar modificaciones en el régimen de la seguridad social conforme a las condiciones laborales del Sector Social de la Economía. 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. 5.3.1. 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: Universidad Iberoamericana (2013)

ANEXO V:

Perfiles entrevistadas para la investigación

Perfil de informante	Número de entrevista
Representante de emprendimiento social en la región de Querétaro y líder de organización de emprendimiento social	01
Líder de proyecto de apoyo a microfinanciación para mujeres	02
Directora General empresa social de impacto social	03
Destinatario de programas de fomento a la economía social en su versión, 2015, 2016 del INAES en Querétaro	04
Vicepresidenta de Sociedad representante de emprendimiento	05
Representante Federal de secretaría de política social en México	06
Coordinadora de Incubadora de Empresas para el fortalecimiento de pequeñas empresas en universidad en México	07
Acompañante de empresas sociales en proyecto universitario para la comunidad	08
Coordinadora gubernamental de proyecto de innovación social para jóvenes	09
Presidenta de organización de la sociedad civil con proyecto de innovación social	10
Estudiante de carrera de emprendimiento y economía social con enfoque cooperativo en México y emprendedor social	11
Académico y promotor de programa gubernamental de economía social	12
Delegado de programa de Bienestar y empleo en comunidad autónoma de España	13
Director regional de emprendimiento social en universidad en México	14
Delegada de proyecto INAES durante el período 2015-2018	15
Director de proyecto de economía social universitaria en región indígena en México	16

ANEXO VI:

Guiones de entrevistas

Representante de emprendimiento social en la región de Querétaro y líder de organización de emprendimiento social – entrevista 01

1. ¿Cuáles son las fortalezas del emprendimiento social en la región?
2. ¿Cuáles son las principales necesidades a las que se enfrenta el emprendimiento social en la región?
3. ¿Qué desafíos mantiene el emprendimiento social con relación a la vinculación?
4. ¿Existe un ecosistema de emprendimiento social en la región?
5. ¿Cuál es la relación que mantiene el emprendimiento social con la economía social y solidaria?
6. Como emprendedora social, ¿qué problemas enfrenta el sector en México? ¿Cuáles son estas diferencias en comparación con otros países de América Latina?

Líder de proyecto de apoyo a microfinanciación para mujeres proyecto productivo – entrevista 02

1. ¿Cuáles fueron los principales desafíos que mantuvo este proyecto?
2. ¿Qué retos existen para trabajar con mujeres rurales en proyectos de microfinanciación y cultura de ahorro?
3. ¿Qué barreras se encuentran con relación al trabajo entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil para la implementación de acciones y diseño de objetivos?
4. ¿Cuáles son las áreas de oportunidad en proyectos productivos con respecto a los mecanismos de evaluación del proyecto?
5. ¿Qué problemas enfrentó el proyecto para la continuidad del mismo?

Directora General empresa social de impacto social – entrevista 03

1. ¿Cuál es la importancia de la medición del impacto social para el emprendimiento social?

2. ¿Cuáles son las metodologías que el emprendimiento social ha tomado como las más viables para medir el impacto?
3. ¿Qué resultados tiene una empresa que lleva a cabo medición de impacto social?
4. ¿Cuántas empresas realizan esta medición y cuál es la metodología más usada?
5. ¿Qué ventajas y desventajas tiene implementar las principales metodologías?
6. ¿Existe una cultura de medición de impacto en el ámbito del emprendimiento social y cuál es la razón de ello?
7. ¿Qué desafíos plantea la medición de impacto actualmente?

Destinatario de programas de fomento a la economía social en su versión, 2015, 2016 del INAES en Querétaro – entrevista 04

1. ¿Cuáles fueron los retos que tuvo tu empresa para su creación y fortalecimiento? ¿Qué obstáculos existieron y cómo se sortearon?
2. ¿Te consideras parte de la economía social y por qué?
3. ¿Actualmente recibes algún apoyo?
4. ¿Cuál es la situación actual de tu empresa? ¿Cuál es la constitución jurídica que tiene?
5. ¿Qué aspectos positivos y negativos viste en la primera versión del programa?
6. ¿Cuáles crees que son los desafíos que tiene la ESS a nivel nacional?
7. ¿Existieron diferencias en el programa a partir del cambio de administración?
8. ¿Hacia dónde crees que se dirige la ESS en México con los actuales cambios?

Vicepresidenta de Sociedad representante de emprendimiento – entrevista 05

1. ¿Cuál es el rol que juegan los emprendedores social actualmente en el país? ¿Qué contribución social generan?
2. Como grupo ¿existe una red sólida de emprendedores sociales? Si no es así ¿Qué está faltando para la constitución de las mismas? ¿En qué punto del proceso se encuentran?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos que tiene el grupo de emprendedores sociales con relación al tema de los apoyos de la nueva administración? ¿Qué ha cambiado? ¿Ha habido aspectos que benefician a este grupo?
4. ¿Se consideran parte del sector social de la economía en el país? ¿Por qué?

5. ¿Qué ventajas y desventajas observan para las entidades que forman parte del sector de la ESS?
6. ¿Existe alguna ruta para un proceso de interlocución a nivel nacional que se planteen? ¿De qué modo se tiene planteado realizarlo?

Representante Federal de secretaría de política social en México – entrevista 06

1. ¿Por qué una nueva secretaría? ¿Cuál es el objetivo principal y qué relación tiene con el fomento a la ESS si es que existe?
2. ¿Cuál es el papel que la ESS tiene en esta nueva visión? Más allá de mencionarse en el Plan Nacional de Desarrollo y establecerse como objetivo principal la promoción del sector cooperativo a nivel nacional, ¿cómo se está implementando el fomento a la ESS en Querétaro?
3. ¿El programa de fomento a la economía social se mantendrá o cuál será el modo en que evolucionará? ¿Cuáles son los mecanismos que se han implementado para este cambio? ¿Qué resultados distintos se esperan obtener?
4. ¿Cómo se relacionan los objetivos que la administración actual mantiene como prioritarios con la ESS?
5. ¿De qué manera evolucionará la institucionalización de la ESS? ¿Hacia dónde nos dirigimos?
6. Desde una visión estratégica, ¿considera que los objetivos de la ESS se cumplen con estos cambios?

Coordinadora de Incubadora de Empresas para el fortalecimiento de pequeñas empresas en universidad en México – entrevista 07

1. ¿Cuál es el proceso de acompañamiento que tienen con las empresas sociales en la región?
2. ¿Cuál es la forma en la que se presentan los vínculos universitarios en el tema del emprendimiento social?
3. ¿Qué esfuerzos está realizando la academia para la visibilidad de este sector?
4. ¿Qué necesidades principales enfrenta el grupo de destinatarios apoyados?
5. ¿Cuál ha sido la continuidad del proyecto adoptado en su segunda versión después de la primera versión por parte de gobierno?

6. ¿Cuáles son los principales retos con relación a la generación de alianzas entre distintos actores para la promoción de la empresa social en el país?

Acompañante de empresas sociales en proyecto universitario para la comunidad – entrevista 08

1. ¿Cuál fue el proceso de implementación del proyecto de apoyo a empresas sociales desde la economía social?
2. ¿Cuál es la diferencia de aproximación de economía social de la empresa social desde tu perspectiva a nivel nacional?
3. ¿Cuáles son las principales similitudes de este proyecto con otros a nivel nacional?
4. ¿Cuál fue el impacto del proyecto para los siguientes años?
5. ¿Qué relación tiene este proyecto con la nueva política de economía social del país?
6. ¿Qué retos mantiene la economía social en el país? ¿Cómo se llega a ello?

Coordinadora gubernamental de proyecto de innovación social para jóvenes – entrevista 09

1. ¿Qué motivaciones por parte del Estado surgen para llevar a cabo este proyecto? ¿Qué expectativas se tenían? ¿Qué circunstancias existieron en ese momento para que el proyecto tuviera la posibilidad de implementarse?
2. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de selección de organizaciones participantes?
3. ¿Cuál fue el proceso de acompañamiento que se tuvo? ¿Qué tipo de compromisos existían entre ambos actores? ¿Cuánto tiempo se llevó a cabo el proyecto?
4. ¿Qué resultados hubo del proyecto? ¿Cuántas organizaciones terminaron el proceso? ¿Existieron organizaciones que abandonaron y por qué?
5. ¿Qué mecanismos existieron para el proceso de comunicación entre las organizaciones y gobierno? ¿Qué tipo de relaciones existían (verticales u horizontales)?
6. ¿Qué beneficios brindó para los organismos participantes? ¿Cuál es el valor agregado que generó para dichas organizaciones?
7. ¿Qué lecciones se aprenden de este proyecto?

Presidenta de organización de la sociedad civil con proyecto de innovación social – entrevista 10

1. ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrentan las empresas de inserción hoy día en la región?
2. ¿Cuáles es la respuesta que ha existido en la sociedad para esta iniciativa?
3. ¿Cuáles fueron los mecanismos de apoyo que utilizaron para la creación de la empresa y su puesta en marcha?
4. ¿Qué obstáculos tuvo y ha tenido Manos cafeteras a partir de la definición de la creación de la empresa hasta este momento?
5. ¿Qué aspectos positivos observan en las personas contratadas en la cafetería? ¿Qué desventajas observan para estas mismas personas?
6. ¿De qué manera este trabajo es un punto de transición para las personas contratadas hacia futuros puestos de trabajo?
7. ¿Qué espera Manos Cafeteras de aquí a cinco años?
8. ¿Se considera Manos cafeteras una entidad de la economía en el país? ¿Por qué?
9. ¿Cómo se definiría Manos Cafeteras?

Estudiante de carrera de emprendimiento y economía social con enfoque cooperativo en México y emprendedor social – entrevista 11

1. ¿Cuál fue tu experiencia como estudiante de una carrera focalizada en economía social?
2. ¿Qué aprendizajes principales adquiriste y cómo promueves esos aprendizajes en tu rol como emprendedor social el día de hoy?
3. ¿Cuáles son los beneficios de las cooperativas en el caso de los jóvenes? ¿De qué forma contribuyen?
4. ¿Cuáles son los vínculos que existen entre el emprendimiento social y la economía social en el caso de México?
5. ¿Hacia dónde deberían dirigirse las políticas públicas de la ESS en el caso de México?
6. ¿Cuáles son las principales necesidades que enfrenta el sector cooperativo y de qué modo puede atacarlas?

7. ¿Qué elementos innovadores deberían integrarse en el caso de la academia para la promoción de una educación basada en valores cooperativos?

Académico y promotor de programa gubernamental de economía social – entrevista 12

1. ¿Cuáles son los principales beneficios de la institucionalización del sector cooperativo? ¿Cuáles son las principales desventajas?
2. ¿Qué recomendaciones a través del caso del sector cooperativo pueden brindarse para la institucionalización de la ESS?
3. ¿Es posible desde su perspectiva, la integración de nuevas entidades al sector de la ESS? Si es así ¿qué debe suceder desde su experiencia para que ello ocurra?
4. ¿De qué manera la institucionalización de la ESS genera un impacto social para la vida de las personas que integran dicha entidad?
5. ¿Hacia dónde se dirige la ESS en el país? ¿Qué desafíos mantiene tanto el sector cooperativo como el sector de la ESS?

Delegado de programa de Bienestar y empleo en comunidad autónoma de España – entrevista 13

1. ¿Cuáles son las principales contribuciones de la ESS en el país?
2. ¿Existen similitudes en la implementación de políticas públicas de fomento a la economía social en el caso de México y España? ¿Por qué?
3. ¿De qué manera de diseñan las políticas públicas de la ESS en el caso de la comunidad autónoma que representa?
4. ¿Cuál es el enfoque del tipo de políticas públicas que se implementan en esta comunidad?
5. ¿Qué tipo de empresas sociales predominan en el caso de esta comunidad y a qué se debe este predominio?
6. ¿Cuáles son los aspectos que debe considerar la política pública de apoyo a la economía social para la implementación de políticas eficaces?

Director regional de emprendimiento social en universidad en México – entrevista 14

1. ¿Cuál es el rol que tiene la academia para la promoción del emprendimiento social en el caso de México?
2. Desde tu perspectiva con la economía francesa, ¿Qué elementos tienen en común el caso mexicano y el francés con relación a este tema?
3. ¿Existen convergencias en la forma en que se adopta el emprendimiento social con los valores de la economía social? ¿Por qué?
4. ¿Cuáles son las principales necesidades que mantienen sectores como la empresa social en el caso de México?
5. ¿Cuál es el rol de los marcos normativos o legislativos para la promoción de entornos favorables para la empresa social?
6. ¿Existe un ecosistema de emprendimiento social en el caso mexicano? ¿Por qué?
7. ¿Existe una agenda de la universidad para la promoción de una generación de emprendedores sociales jóvenes?

Delegada de proyecto INAES durante el período 2015-2018 – entrevista 15

1. ¿Qué tipo de proyectos se atendieron principalmente durante este período?
2. ¿Cuál es el proceso de acompañamiento que se brinda?
3. ¿Cuáles son los proyectos que mayor impacto tuvieron en este período y a qué se debe este impacto?
4. ¿Cómo se elegía a los proyectos que se acompañaban?
5. ¿Cuáles son los desafíos que tiene la delegación con la nueva administración?

Director de proyecto de economía social universitaria en región indígena en México – entrevista 16

1. ¿De dónde nace la iniciativa de crear una universidad intercultural que enseñe economía social?
2. ¿Cuáles son los principales desafíos de la economía social en México?
3. ¿Cuáles son los principales retos que mantiene una universidad como la que has fundado?

4. ¿Qué retos tienen los jóvenes que terminan sus estudios en esta universidad?
5. ¿Cuáles son los apoyos a los que los estudiantes pueden acceder para el impulso de sus empresas?
6. ¿Qué relación ha existido con el INAES? ¿Se han generado alianzas o se ha buscado el apoyo para los emprendimientos de los estudiantes?
7. ¿Qué retos enfrentan las comunidades indígenas en esta región y cuál es el modo en que la economía social podría ser una solución a estas problemáticas?

Universidad de Deusto
University of Deusto
Deusto