



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social

Diciembre 2015

Acrónimos

ACI	Alianza Cooperativa Internacional
APF	Administración Pública Federal
ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BM	Banco Mundial
CC	Cuestionario Complementario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPES	Confederación Empresarial Española de Economía Social
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONACOOOP	Confederación Nacional Cooperativa
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONCAMEX	Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CUAS	Cuestionario Único de Actores Sociales
CUIS	Cuestionario Único de Información Socioeconómica
CURP	Clave Única de Registro de Población
DGAP	Dirección General de Análisis y Prospectiva
DIP	Desarrollo de Iniciativas Productivas
DOF	Diario Oficial de la Federación
EACP	Entidades de Crédito y Ahorro Popular
ECA	Esquema de Capitalización de Apoyos
EES	Empresas de Economía Social
ENAMIN	Encuesta Nacional de Micronegocios

ENIF	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FINRURAL	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
FOCOOP	Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamos y de Protección a sus Ahorradores
FOMIPYME	Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa
FONAES	Fondo de Apoyo a las Empresas en Solidaridad
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
JERFT	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Público
LB	Línea de Bienestar
LBM	Línea de Bienestar Mínimo
LESS	Ley de la Economía Social y Solidaria
LGSC	Ley General de Sociedades Cooperativas
LRASCAP	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
MEDEP	Micro Enterprise Development Programme
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
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
POP	Programa de Opciones Productivas
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación para las Mujeres
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONADES	Programa Nacional de Desarrollo Social
PTF	Productividad Total de los Factores
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
RENSOCAP	Registro Nacional Único de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAP	Sociedad de Ahorro y Préstamo
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social

Presentación

El presente diagnóstico se enmarca en las disposiciones de los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, en los que se establece la obligación de los programas de reciente ampliación o modificación sustantiva de elaborar un diagnóstico que señale las causas que justifiquen la adecuación.

Derivado del enfoque del proceso de programación y presupuestación 2016, establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se ha realizado una revisión del gasto público con el fin de que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 refleje una visión de incrementar la eficiencia, priorizar los apoyos a los programas sociales y productivos, así como continuar con el impulso a la inversión y cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y aquellos de los programas que derivan del mismo. En este sentido, desde la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 emitida por la SHCP, se estableció la Fusión del Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y el Programa de Opciones Productivas del Ramo 20 (Desarrollo Social), en el Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

Con esta fusión de programas se promueve que las personas con ingresos insuficientes o en condición de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas mediante su integración de manera organizada en el sector social de la economía que les permitan desarrollar proyectos sustentables y productivos para generar empleos y mejorar sus ingresos a través de esquemas asociativos. Estos empleos traducidos en mejoría de su ingreso, a su vez les permitirán alcanzar un nivel de vida digno al convertirse en una fuente sustentable de ingresos. Para lograr este cometido, se busca que mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas o negocios, que es el proceso de inclusión productiva, las personas con ingresos insuficientes o en condición de pobreza dispongan de oportunidades económicas que les permita generar recursos suficientes para salir de esa situación de pobreza y tener acceso efectivo a los derechos sociales.

Desde que se inició la elaboración de los diagnósticos de los programas sociales que están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) o de alguno de sus organismos sectorizados, se planteó la necesidad de que la creación o permanencia de un programa público debe estar sólidamente fundamentada en la identificación, caracterización y cuantificación del problema que éste busca resolver, para lo que se debe procurar utilizar fuentes de información oficial, tales como

aquellas provistas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre otras.

Siguiendo dicho precepto, el presente diagnóstico presenta un análisis del problema público que busca resolver el Programa de Fomento a la Economía Social, esto es:

Los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.

El objetivo primordial del documento es brindar información útil para una mejor comprensión de los principales retos que deben enfrentarse con el fin de impulsar la inclusión productiva y laboral de manera organizada en el sector social de la economía de las personas con ingresos insuficientes. Con este diagnóstico, la SEDESOL contribuye a la tarea de analizar la información estadística disponible sobre el desarrollo social de los ciudadanos y sus organizaciones, con el fin de desarrollar políticas públicas que tengan mayor efectividad y estén dirigidas a los estratos de población donde se presentan las mayores carencias económicas y sociales, en correspondencia con lo señalado, tanto en la Ley General de Desarrollo Social, como en la Ley de la Economía Social y Solidaria.

El sustento normativo para la elaboración del presente escrito se encuentra en los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, publicados en el DOF el 7 de mayo de 2009, en los que se establecen los elementos mínimos que se deben observar en la elaboración de los diagnósticos de los programas sociales a cargo de la SEDESOL y de sus organismos sectorizados. Además, se cumplen con los “Elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF)2016” emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y con los Elementos mínimos a considerar en la elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2011.

Contenido

Acrónimos	2
Presentación	5
Contenido	7
Introducción	9
I. Antecedentes	10
I.1 Situación del problema o necesidad de política pública	12
I.2 Acciones que se han realizado para la atención del problema bajo una perspectiva de política pública	14
a) Relacionadas con el sector social de la Economía	14
b) Relacionadas con la generación de opciones productivas para la población con ingresos insuficientes o en condición de pobreza	26
c) Experiencias Internacionales de atención al Sector Social de la Economía	30
d) Experiencias Internacionales relacionadas con la generación de opciones productivas para la población con ingresos insuficientes o en condición de pobreza	36
I.3 Conclusiones	39
II. Justificación y alineación	41
II.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	41
II.2 Ley de la Economía Social y Solidaria	42
II.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)	42
II.4 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Programa Sectorial)	43
II.5 Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018	44
II.6 Programa Nacional de Desarrollo Social 2014 – 2018	44
II.7 Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018	45
II.8 Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018	45
III. Identificación y descripción del Problema	49
III.1.- Definición del problema	49
III.2 Identificación y estado actual del problema.	49
Subsector agrario	52
Subsector cooperativo	56

Aspectos generales	58
Vida asociativa	60
Eficiencia económica	61
Subsector de empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales	62
Organizaciones sociales productivas de personas con ingresos insuficientes	66
III.3 Evolución del problema.	67
III.4. Árbol del problema	72
III.4.1 Causas del problema	73
III.4.1.1 Bajo aprovechamiento del potencial productivo a nivel regional y local	73
III.4.1.2 Limitadas capacidades técnicas de gestión y comercialización	81
III.4.1.3 Bajo desarrollo de la banca social	89
III.5.1 Efectos	94
III.5.1.1 Reducida tasa de supervivencia de iniciativas productivas	94
III.5.1.2 Mayores niveles de desempleo a nivel regional y local	95
III.5.1.3 Baja tasa de inclusión financiera de amplios núcleos de población	96
IV. Objetivos del programa	99
IV.1.- Árbol del objetivo	99
IV.2.- Definición de los objetivos	100
V. Cobertura y focalización	101
V.1.-Caracterización y cuantificación de la población potencial	101
V.2.- Caracterización y cuantificación de la población objetivo	109
V.3 Revisión y actualización de la población potencial y objetivo	116
VI. Diseño de la intervención	117
VI.1. Tipo de Intervención	117
VI.2. Etapas de la intervención	120
VI.3 Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de beneficiarios	134
VI.4 Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicaciones para Resultados	140
VI.5 Estimación del Costo Operativo del Programa	147
VII. Presupuesto	147

Introducción

El presente diagnóstico identifica como el problema que busca atender el Programa de Fomento a la Economía Social el siguiente: **“Los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.”** Asimismo se discuten las causas que generan tal problema y los efectos que provoca. De esta manera, el estudio define, identifica y cuantifica a la población potencial y la población objetivo del programa.

En la elaboración de este diagnóstico se cumple con los elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas presupuestarios a incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF)2016; además de las disposiciones normativas de SEDESOL y CONEVAL¹.

El presente diagnóstico es un instrumento de planeación estratégica, que tienen por objeto orientar a la SEDESOL como entidad a cargo del Programa de Fomento a la Economía Social, para el logro de resultados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

El documento se compone de siete secciones. En la primera se abordan los antecedentes del Programa para el Fomento a la Economía Social, destacando las aportaciones de los programas presupuestarios que se fusionan; en la segunda se presenta la justificación de la fusión así como la alineación del Programa de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática; en la tercera se identifica y describe el problema que atiende el programa, sección en la que se destaca el árbol del problema; en seguida, en la cuarta sección se presentan los objetivos del Programa; en tanto en la quinta sección, de acuerdo con el problema definido, se cuantifica y caracteriza a las poblaciones potencial y objetivo del programa. En la sexta sección se presenta el diseño de la intervención, que incluye el tipo de intervención y sus etapas, las consideraciones relacionadas con el padrón de beneficiarios y con la integración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa, así como el costo operativo. Finalmente en séptima sección se incluye el presupuesto propuesto para la operación del programa.

¹ Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, publicados por SEDESOL en el DOF el 7 de mayo de 2009 y los Elementos mínimos a considerar en la elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2011.

I. Antecedentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25, párrafo cuarto, que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo del país.

El párrafo octavo de ese mismo artículo señala 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.

El 23 de mayo de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se expidió la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), referente al Sector Social de la Economía. Esta Ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y se aplicará sin perjuicio de otras disposiciones que dicten los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y de las Entidades Federativas, así como en los Municipios, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Adicionalmente, con el fin de aprovechar el potencial del Sector Social de la Economía (SSE), el 11 de junio de 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de la Economía Social y Solidaria. Con esas reformas se eliminaron barreras que impedían a los organismos del sector aprovechar los beneficios de la Ley, con lo cual se amplió la cobertura de fomento al sector social, a la vez que se asignaron funciones al Instituto para impulsar el diseño de políticas públicas en el ámbito educativo, además de favorecer cadenas productivas de valor locales que sirvan para el escalamiento progresivo de los organismos del sector.

La LESS tiene por objeto establecer los mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del Sector Social de la Economía, así como definir las reglas para la promoción, fomento y fortalecimiento del sector 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.

En el artículo 13 de la LESS se dispone la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, que contará con autonomía técnica, operativa y de gestión.

El INAES tiene como objeto instrumentar políticas públicas de fomento al Sector Social de la Economía con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares del desarrollo económico del país a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos y organismos del sector.

De acuerdo con el artículo 14 de la LESS, el INAES tiene entre sus funciones propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del Sector Social de la Economía, mediante el establecimiento del Programa de Fomento a la Economía Social.

De esta manera, el 20 de diciembre de 2013 son publicadas en el DOF las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014, como el instrumento normativo al que se sujeta la implementación y funcionamiento del Programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Posteriormente, con una mayor precisión de la contribución del Programa a la consolidación del Sector Social de la Economía como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera, el 23 de diciembre de 2014 son publicados en el DOF las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2015.

Durante el mes de enero de 2015 la SHCP anunció que se contemplaba que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 se elaborase considerando la reingeniería integral de la Administración Pública Federal, bajo un esquema de Presupuesto Base Cero, esto es, haciendo una evaluación sistemática y profunda de las dependencias y programas para eliminar duplicidades, mejorar los procesos administrativos, privilegiar los proyectos de inversión con mayor trascendencia social, hacer más eficiente el gasto y reorientarlo a los rubros que contribuyan a consolidar el cambio estructural y detonar el potencial productivo del país.

En junio de 2015 la SHCP presenta el documento Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, en el que se plantea la fusión de los programas presupuestarios S017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y S054 Programa de Opciones Productivas, en el Programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

Con la fusión de estos programas se promoverá que las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos sustentables y productivos que generen empleos que les permitan incrementar sus ingresos y alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido,

se busca que mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas, las personas con ingresos insuficientes o en situación de pobreza encuentren mayores oportunidades económicas que les permitan salir de esa situación.

El 6 de julio de 2015 las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, de manera conjunta con el CONEVAL, dieron a conocer los Elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación de programas presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Estas disposiciones son aplicables para las dependencias y entidades que tengan a su cargo programas presupuestarios de nueva creación en la estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, así como aquellos que sean producto de la fusión de programas presupuestarios vigentes en el ejercicio fiscal 2015, y los que hayan sido re-sectorizados de otros Ramos.

Las dependencias y entidades que se encuentren en algunos de los supuestos señalados en el párrafo anterior, deben elaborar un Diagnóstico que se entregará al CONEVAL, a más tardar el 30 de diciembre de 2015, con base en los Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos, publicados el CONEVAL.

En observancia de las disposiciones normativas anteriormente referidas del proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2016, se elaboró el Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social, con el objetivo de establecer las bases para la fusión de los programas presupuestarios S017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y S054 Programa de Opciones Productivas del Ramo 20 (Desarrollo Social), en el Programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social, re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social.

I.1 Situación del problema o necesidad de política pública

En los últimos años en México se ha avanzado en el abatimiento de la mayoría de las carencias sociales consideradas en la medición de la pobreza. No obstante, prevalece el reto de que las personas puedan encontrar o generar fuentes sustentables de ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades mínimas y acceder al disfrute de sus derechos sociales. Esto se refleja en el hecho de que de acuerdo con el más reciente informe de Medición de la Pobreza en México 2014 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), entre 2012 y 2014 el porcentaje de población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y a la línea de

bienestar² crecieron de 20% a 20.6% y de 51.6% a 53.2% respectivamente. De esta manera en 2014, 63.8 millones de personas tenían ingresos por debajo de la línea de bienestar, de los cuales 55.3 se encuentran en situación de pobreza con 2.3 carencias sociales en promedio.

Las personas con ingresos insuficientes (por debajo de la línea de bienestar) enfrentan de manera más aguda problemas en cuanto a sus posibilidades de organizarse y generar proyectos productivos con el fin de mejorar sus ingresos. Por esto, aun cuando existen acciones públicas que inciden directamente en la reducción de las carencias en alimentación, salud, educación, calidad y espacios así como servicios básicos en las viviendas, entre otras, es indispensable que las personas cuenten con opciones de inclusión productiva que les permitan acceder a empleos y a un nivel de ingreso suficiente para salir de su situación de pobreza o vulnerabilidad y no depender de dichas acciones gubernamentales.

En este marco, el impulso a acciones que fortalezcan las iniciativas de las personas con ingresos por inferiores a la línea de bienestar busca que éstas se organicen y participen activamente en su desarrollo. La organización de las personas con ingresos insuficientes con fines productivos destaca el papel fundamental del sector social de la economía. Por ello, se requiere instrumentar políticas públicas integrales que, de manera contundente, contribuyan a incrementar el ingreso de las personas y a reducir la pobreza empleando como medio la incursión en el Sector Social de la Economía (SSE); en el cual “los emprendimientos que llevan a cabo los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) están basados en la democracia para la toma de decisiones, la propiedad social de los recursos, la distribución equitativa de beneficios entre sus integrantes y el compromiso social en favor de la comunidad” .

El Sector Social de la Economía, conformado por organismos y empresas de naturaleza distinta a las tradicionalmente adscritas a los sectores público y privado, ha demostrado en el mundo su efectividad para generar sociedades más equitativas y ciudadanías participativas. Los principios y valores que integran ese sistema de relaciones económicas y sociales son los marcos para realizar ejercicios sociales de desarrollo local efectivo. Dado el proceso histórico de nuestro país, este sistema no está presente en la magnitud e importancia que en otros sitios del mundo representa. Por lo que el fortalecimiento del SSE a través de las prácticas de Economía Social, su crecimiento y desarrollo son elementos fundamentales para el desarrollo de una sociedad más equitativa e inclusiva.

Sin embargo, los Organismos del Sector Social de la Economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar

² La Línea de Bienestar se refiere al valor monetario mensual de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos y la Línea de bienestar mínimo indica el valor monetario de una canasta alimentaria básica

enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera. Por ello en esta sección se repasa brevemente el contexto de los programas públicos que han buscado tanto el fomento de las opciones productivas como del sector social de la economía como medios a través de los cuales las personas pueden mejorar sus condiciones de vida.

I.2 Acciones que se han realizado para la atención del problema bajo una perspectiva de política pública

a) Relacionadas con el sector social de la Economía

El 4 de diciembre de 1991, se estableció el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES), con el propósito fundamental de orientar e impulsar el desarrollo productivo de campesinos, indígenas y grupos urbanos, a través de acciones coordinadas de la Federación, los estados y los municipios, con la participación de los sectores social y privado; instrumento por medio del cual fue creado el órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad, que tendría a su cargo la elaboración y la coordinación de la ejecución de dicho Programa.

Desde su creación, el FONAES ha sido el referente institucional más próximo y natural de las entidades y organismos del SSE, tendencia que se hizo aún más consistente, a raíz de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, nueve años después, el 30 de noviembre de 2000, de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio de la cual se adiciona una fracción X bis al artículo 34; con esta adición se le confirió a la Secretaría de Economía la facultad de coordinar y llevar a cabo la política nacional para el fomento de empresas que asocien a grupos de escasos recursos.

Cabe destacar que, por reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicadas el 6 de marzo de 2001, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad pasó a ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía y que en términos del artículo 48 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de noviembre de 2002, la citada Coordinación asumió, entre otras, la atribución de elaborar y desarrollar el Programa denominado FONAES, en términos de sus Reglas de Operación, lo que le dio el andamiaje institucional para ampliar su cobertura de servicio en prácticamente todo el territorio nacional.

A lo largo del período en que operó el FONAES 1991-2012, los objetivos, estrategias y tipos de apoyo del programa fueron objeto de adecuaciones realizadas a partir de las perspectivas de la Administración Pública Federal en turno, las cuales buscaron

aprovechar la experiencia adquirida en apoyar la creación y consolidación de empresas sociales promovidas por la población con escasez de recursos.

De esta manera, las Reglas de Operación del FONAES vigentes en el ejercicio fiscal 2004 señalaban que los recursos del programa se debían destinar a actividades prioritarias de interés general con criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad, para la promoción del desarrollo empresarial de las personas que presenten proyectos productivos viables, con el fin de mejorar su calidad de vida mediante la generación de ingresos y empleos.

También se decía que con doce años de experiencia en la organización, desarrollo empresarial y financiamiento de productores, los apoyos del FONAES permitían lograr una mayor equidad y cohesión social en el diseño y desarrollo de iniciativas de beneficio individual y colectivo, que conllevan la complementación de factores económicos y sociales para alcanzar un beneficio común, a través del desarrollo de aquellas formas de organización productiva que se fundamenten en principios cooperativistas y solidarios para desempeñar una actividad empresarial, en términos rentables, sustentables y competitivos en su entorno.

Para 2012, las Reglas de Operación del FONAES indicaban que los recursos de subsidios a la inversión asignados al Programa debían ser destinados para apoyar la inversión en proyectos productivos, comerciales o de servicios, viables y sustentables, a fin de que detonaran la generación de ocupaciones, promovieran el desarrollo regional y territorial, así como la articulación productiva; para impulsar el desarrollo de las habilidades y capacidades gerenciales, administrativas, técnicas, productivas y de comercialización de la población objetivo para mejorar su productividad y su participación en los mercados en condiciones competitivas; así como, promover la transformación de los grupos sociales en empresas sociales; y para fomentar la consolidación de la banca social a nivel nacional y acercar los instrumentos de ahorro y crédito popular a la población con mayores de niveles de exclusión financiera.

Por otra parte, el Estado mexicano reconoce expresamente al SSE a partir de la reforma realizada en 1983 al Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El cuarto párrafo de este artículo señala 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”, impulsando así un sistema de economía mixta.

El párrafo octavo del mismo artículo establece que se apoyará e impulsará a las empresas del SSE bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad.

Para cumplir con este cometido constitucional fue necesario elaborar el marco jurídico correspondiente, crear la infraestructura institucional suficiente y aplicar los instrumentos apropiados de política económica.

La definición del marco legal que estableciera las directrices de las acciones del Estado en el fomento del SSE, implicó que se expidiera la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), Reglamentaria del Párrafo Séptimo Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía, publicada en el DOF el 23 de mayo de 2012.

La LESS estableció la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) cuyo objeto es instrumentar políticas públicas de fomento al SSE, con el fin de fortalecerlo y consolidarlo como uno de los pilares de desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos de éste. Para favorecer las condiciones para el crecimiento y consolidación del sector social, el Instituto queda a cargo del Programa de Fomento a la Economía Social (PFES).

La publicación del Decreto del 7 de junio de 2013 ordenó la transformación de la Coordinación General del FONAES, en el INAES. Las disposiciones de la LESS definieron al INAES como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el cual contaría con autonomía técnica, operativa y de gestión, asumiendo las funciones e integrándose con los recursos financieros, materiales y humanos que estaban asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

De acuerdo con la normatividad, el Instituto tuvo como objeto instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía, con el fin de fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares de desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos del sector.

Para propiciar las condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del sector social, el Instituto quedó a cargo del establecimiento del Programa de Fomento a la Economía Social.

En los más recientes ejercicios fiscales (2014 y 2015), de acuerdo con las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social, el objetivo del Programa fue adecuado a los nuevos objetivos y funciones institucionales establecidas en la LESS, entonces orientado a fomentar, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, formación de capital y comercialización del sector social de la economía, para consolidarlo como opción viable y visible de inclusión productiva, laboral y financiera.

El Programa de Fomento a la Economía Social se constituyó como la herramienta del Ejecutivo Federal orientada a otorgar apoyos para la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), y la participación de éstos en esquemas de financiamiento social.

Asimismo, los fines, principios, valores y prácticas inherentes al trabajo asociativo y solidario que derivan del interés y organización comunitaria o colectiva, hacen del sector social un mecanismo de inclusión de aquellos segmentos de la población que se encuentran en desventaja y que enfrentan obstáculos para el acceso a oportunidades de inserción laboral, productiva y financiera.

Por ello, el Programa de Fomento a la Economía Social considera y atiende de manera transversal y con acciones afirmativas a la población en situación de vulnerabilidad, desde una perspectiva de género y un enfoque de juventudes.

En junio de 2015 es publicado en el DOF el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, elaborado por el INAES, a efecto de establecer los objetivos, estrategias y líneas de acción que permitan propiciar condiciones favorables para el crecimiento y consolidación del SSE, mediante la visibilización del sector, el desarrollo de capacidades empresariales de los organismos del sector, el impulso de proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del sector, el fortalecimiento de las capacidades de operación de la banca social y de sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial, así como la adecuación del marco jurídico y normativo que propicie el desarrollo del sector.

Asimismo, se ha establecido el Observatorio del Sector Social de la Economía orientado a la identificación y visibilización del Sector Social de la Economía.

Hasta el establecimiento en 2013 del Programa de Fomento a la Economía Social no se había instrumentado una política pública a nivel federal que estuviera explícitamente dirigida a dar atención a la problemática del SSE.

Con anterioridad, es posible identificar la implementación de alrededor de 60 programas gubernamentales, varios de ellos ya concluidos o reemplazados, que presentaban un cierto grado de incidencia indirecta o parcial en el desarrollo del SSE. La gran mayoría de esos programas están cargo, o lo estuvieron, de cuatro Dependencias, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

El Programa de Fomento a la Economía Social es instrumentado para impulsar en forma decidida la promoción, desarrollo y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como una opción que contribuya de manera efectiva al desarrollo social y

económico del país, generación de fuentes de trabajo digno, practicar una distribución más equitativa del ingreso y avanzar en la articulación social territorial.

El desarrollo económico del país se ha caracterizado por marcados desequilibrios sectoriales y territoriales, agudizados por una excesiva concentración de la actividad económica.

Consiguientemente, resulta imperativo impulsar proyectos de inversión en actividades clave que detonen el crecimiento y la articulación productiva de sectores y regiones, cuyo impacto se traduzca en mayores niveles de empleo, ingreso y bienestar para la población.

En la ejecución y consolidación de las iniciativas productivas del Sector Social de la Economía, además de determinar su viabilidad y de requerir recursos para su puesta en operación, convergen importantes consideraciones de solidaridad e interés social, innovación tecnológica y de conservación ecológica. Asimismo, la integración de cadenas productivas disminuye la acentuada vulnerabilidad económica de las empresas sociales.

Programa de Fomento a la Economía Social 2013-2015

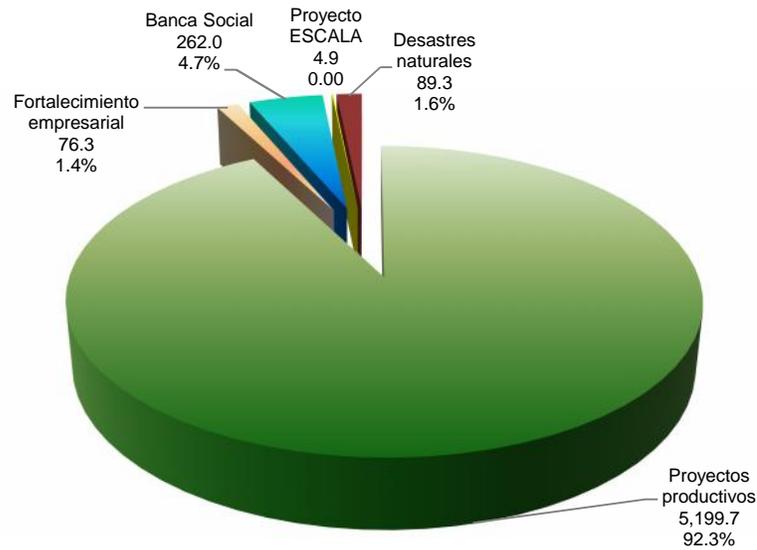
Durante el período de operación del Programa de Fomento a la Economía Social, el INAES ha otorgado 24,927 apoyos promovidos por 22,013 OSSE por recursos que ascienden a 5,632.3 millones de pesos, que beneficiaron a más de cien mil empresarios y empresarias sociales.

Cuadro 1. Resultados del Programa de Fomento a la Economía Social (2013-31 de Octubre de 2015)

Descripción del apoyo	Inversión (Millones de pesos)	Apoyos	OSSE apoyados*	Beneficiarios*
Apoyos para proyectos productivos	5,199.7	15,133	15,087	86,352
Apoyos para formación empresarial	76.3	4,187	3,655	9,160
Apoyos para el Fomento y Consolidación de la Banca Social	262.0	1,524	319	N.A.
Apoyos para Desastres Naturales	89.3	3,594	3,594	8,659
Apoyos para Proyecto ESCALA	4.9	489	489	1,255
Total	5,632.3	24,927	22,013	100,910

* El número de OSSE apoyados y el número de beneficiarios no es sumable, porque pueden recibir más de un apoyo.
Fuente: INAES.

Gráfica 1. Inversión por Tipo de Apoyo (2013–31 de Octubre de 2015)



Fuente: INAES.

Apoyos para Proyectos Productivos

De 2013 al 31 de octubre de 2015 el INAES ha otorgado apoyos por 5,199.7 millones de pesos, destinados al financiamiento de 15,133 proyectos productivos en las 32 entidades federativas del país, que generaron y/o preservaron 94,055 ocupaciones y/o fuentes de trabajo, en beneficio de 86,352 empresarios sociales.

Los apoyos han sido promovidos por OSSE para abrir o ampliar un negocio, para desarrollar negocios y fortalecer negocios establecidos, para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio, la ejecución de proyectos productivos nuevos, para el desarrollo y consolidación de proyectos productivos en operación, así como para vinculación de proyectos productivos en redes o cadenas de valor. Entre los principales resultados destaca:

- **Apoyos otorgados en los diez estados más pobres del país:** Durante la presente administración el Programa de Fomento a la Economía Social ha enfocado esfuerzos para la inclusión productiva en los diez estados más pobres del país (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

**Cuadro 2. Apoyos a proyectos productivos en los diez estados más pobres del País
(2013–31 de Octubre de 2015)**

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Inversión (Millones de pesos)	893.5	860.9	423.9	2,178.4
Proyectos productivos	3,132	2,263	1,072	6,467
OSSE apoyados	3,132	2,263	1,072	6,461
Socios	7,020	6,521	3,633	17,133
Socias	9,087	8,374	4,400	21,837
Socios totales	16,107	14,895	8,033	38,970

* El número de OSSE y socios no es sumable, porque pueden haber recibido más de un apoyo.
Fuente: INAES.

Apoyos para Formación Empresarial

En el periodo de referencia el INAES ha otorgado 4,187 apoyos promovidos por 3,655 OSSE cuyos recursos ascienden a 76.3 millones de pesos, en beneficio de 9,160 empresarios y empresarias sociales.

El INAES ha otorgado apoyos para el desarrollo y fortalecimiento de negocios y apoyos por componente CRECE bajo las siguientes modalidades: apoyo en efectivo para el desarrollo y promoción comercial de los proyectos productivos de los OSSE; para el desarrollo organizativo y empresarial; así como apoyos en especie para el desarrollo y promoción comercial de los proyectos productivos, y para el desarrollo organizativo empresarial.

Apoyos para el Fomento y Consolidación de la Banca Social

Entre 2013 y octubre de 2015, el INAES ha otorgado 1,524 apoyos promovidos por 319 Organismos del Sector Social de la Economía de ahorro y/o crédito, con recursos que ascienden a 262 millones de pesos.

En total, de 2013-2015 se capacitó a 199 entidades financieras del sector social de la economía que asocian a más de 5.2 millones de personas, contribuyendo así a su fortalecimiento a través del desarrollo de su capital humano y del intercambio de experiencias.

A partir de 2014, se rediseñó el Esquema de Capitalización de Apoyos (ECA), para fortalecer su posicionamiento como un mecanismo a través del cual los Organismos del Sector Social de la Economía beneficiarios de apoyos del INAES para proyectos productivos se vinculan con los servicios financieros, principalmente aquellos ofertados por la Banca Social, a través de la adopción de una cultura de ahorro que

favorece la generación de reservas para inyectar recursos a sus actividades productivas o actuar como garantía líquida en la obtención de productos de crédito y, de esta manera, capitalizar el subsidio recibido.

Durante el periodo 2014-2015, un total de 2,489 Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) se adhirieron al ECA, lo que equivale a un monto comprometido a capitalizar por parte de estos OSSE de más de 279 millones de pesos, como se muestra a continuación.

Cuadro 3. Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) se adhirieron al ECA 2014-2015

Tipo de Entidad Financiera	OSSE adheridos al ECA	Monto comprometido a capitalizar	Tipo de Entidad Financiera
Banca Social	1,202	178,102,603.68	63.81
Banca Comercial	601	38,897,725.59	13.94
Banca de Desarrollo	686	62,096,143.18	22.25
Total	2,489	279,096,472.45	100.00

Fuente: INAES.

Estrategias Transversales:

Igualdad entre Mujeres y Hombres

- **Apoyos a proyectos productivos de mujeres:** El INAES ha incorporado la estrategia transversal de perspectiva de género para garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre hombres y mujeres, según los objetivos del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD), específicamente en lo concerniente a incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas de la administración pública federal.

Del total de apoyos otorgados, el 52.7% han sido para Organismos del Sector Social de la Economía integrados exclusiva o mayoritariamente por mujeres:

Cuadro 4. Apoyos a proyectos productivos de OSSE integrados exclusiva o mayoritariamente por mujeres (2013–31 de Octubre de 2015)

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Inversión (Millones de pesos)	890.7	1,049.7	566.6	2,507.0
Proyectos productivos	3,519	2,948	1,510	7,977
OSSE apoyados	3,519	2,948	1,510	7,961
Socios	3,327	3,129	1,744	8,185
Socias	14,419	13,668	7,646	35,659
Socios totales	17,746	16,797	9,390	43,844

* El número de OSSE y socios no es sumable, en virtud de que pueden haber recibido más de un apoyo.
Fuente: INAES.

Desarrollo de los Jóvenes

- Proyectos productivos de jóvenes:** El Programa de Fomento a la Economía Social contribuye a la inserción productiva de jóvenes mediante el apoyo de iniciativas productivas. Entre otras acciones, derivado de la colaboración interinstitucional con el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), se han desarrollado procesos de incubación de proyectos productivos de economía social en diversos estados. También se realizaron un seminario y 2 talleres con el fin de evaluar los avances, conocer las experiencias, difundir la colaboración interinstitucional y posicionar a la economía social como una oportunidad para el desarrollo de los jóvenes a través de su inclusión laboral y la generación de ingresos propios.

Cuadro 5. Apoyos a proyectos productivos de Jóvenes (2013–31 de Octubre de 2015)

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Inversión (Millones de pesos)	22.6	117.1	67.1	206.8
Proyectos productivos	137	546	172	855
OSSE apoyados	137	546	172	854
Socios	177	1,524	470	2,166
Socias	264	1,271	414	1,949
Socios totales	441	2,795	884	4,115

* El número de OSSE y socios no es sumable, en virtud de que pueden haber recibido más de un apoyo.
Fuente: INAES.

Desarrollo de los Pueblos Indígenas

- i. **Proyectos productivos de personas indígenas:** Durante el período 2013-2015 el Programa de Fomento a la Economía Social ha contribuido al Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas otorgando apoyos para proyectos productivos a Organismos del Sector Social de la Economía que integran a personas hablantes de lenguas indígenas.

Cuadro 6. Apoyos a proyectos productivos de OSSE que integran a personas hablantes de lenguas indígenas (2013–31 de Octubre de 2015)

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Inversión (Millones de pesos)	215.9	274.9	132.5	623.4
Proyectos productivos	718	756	359	1,833
OSSE apoyados	718	756	359	1,826
Socios	1,816	2,186	1,488	5,452
Socias	2,229	2,947	1,829	6,969
Socios totales	4,045	5,133	3,317	12,421
Socios indígenas	1,482	1,818	1,223	4,498
Socias indígenas	1,812	2,496	1,537	5,814
Total Socios indígenas	3,294	4,314	2,760	10,312

* El número de OSSE y socios no es sumable, en virtud de que pueden haber recibido más de un apoyo.
Fuente: INAES.

Cruzada Nacional contra el Hambre

Durante el periodo 2013-2015 el Programa de Fomento a la Economía Social ha contribuido al logro de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, mediante el apoyo a proyectos productivos.

Cuadro 7. Apoyos a proyectos productivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (2013–31 de Octubre de 2015)

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Inversión (Millones de pesos)	714.8	1,449.6	169.1	2,333.5
Proyectos productivos	2,683	3,893	389	6,965
OSSE apoyados	2,683	3,893	389	6,960
Socios	5,681	10,137	291	16,092
Socias	7,986	13,003	365	21,332
Socios totales	13,667	23,140	656	37,424

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Municipios atendidos	238	523	233	677

* El número de OSSE y socios no es sumable, en virtud de que pueden haber recibido más de un apoyo.
Fuente: INAES.

Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

En el período 2013-2015 el Programa de Fomento a la Economía Social ha otorgado apoyos para proyectos productivos a Organismos del Sector Social de la Economía ubicados en los municipios de atención del Programa para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Cuadro 8. Apoyos a proyectos productivos del Programa para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013–31 de Octubre de 2015)

Concepto	2013	2014	2015	Total*
Inversión (Millones de pesos)	432.5	651.4	267.2	1,351.0
Proyectos productivos	1,753	1,816	683	4,252
OSSE apoyados	1,753	1,816	683	4,243
Socios totales	8,506	9,873	3,891	22,202
Municipios atendidos	81	90	82	102

* El número de OSSE y socios no es sumable, en virtud de que pueden haber recibido más de un apoyo.
Fuente: INAES.

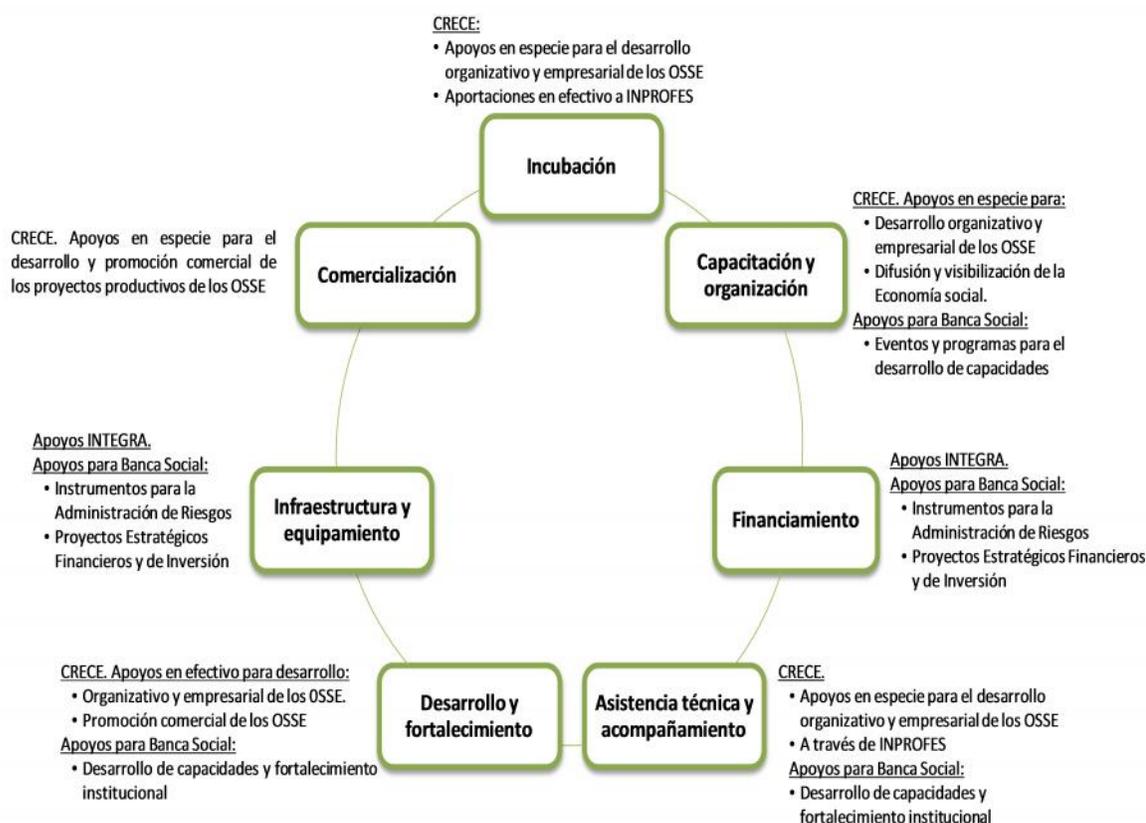
Modelo de Atención

Durante el ejercicio fiscal 2015, las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social establecen los siguientes tipos de apoyo:

- a) **INTEGRA:** Apoyos en efectivo que otorga el Programa para proyectos productivos de los OSSE, ya sea para la ejecución de un proyecto productivo nuevo; para el desarrollo y consolidación de un proyecto en operación, o para la vinculación en redes o cadenas de valor, incluyendo a las comercializadoras sociales, que podrán ser otorgados para inversión fija, inversión diferida y/o capital de trabajo; o para la adquisición de componentes de inversión individuales o la constitución de garantías líquidas que respalden de manera complementaria un crédito.

- b) **CRECE:** Apoyos en efectivo y en especie o aportaciones que otorga el INAES para desarrollar capacidades organizativas y empresariales de los OSSE, en apoyo al Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada (SINCA), y para desarrollar las capacidades comerciales de los OSSE, promover los estudios e investigaciones sobre el Sector, así como la realización de Ferias y Eventos para difundir la Economía Social.
- c) **Apoyos para Banca Social:** Apoyos en efectivo o en especie, para fomentar y apoyar la creación, transformación, fortalecimiento, consolidación e integración, de OSSE de ahorro y/o crédito en la modalidad de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Sociedades Financieras Comunitarias y cualquier otra forma de organización social que funcione como intermediario financiero no bancario del Sector Social de la Economía, que se rija por los fines, valores, principios y prácticas del mismo, conforme a la LESS.

Figura 1. Modelo de Atención del Programa de Fomento a la Economía Social



Este modelo de atención plantea que en cada región o territorio debe identificarse la población que potencialmente es objeto de atención del programa. La interacción de las etapas del proceso permiten evaluar e impulsar las iniciativas productivas locales y regionales, bajo un el esquema de incubación, capacitación financiamiento, desarrollo y fortalecimiento.

b) Relacionadas con la generación de opciones productivas para la población con ingresos insuficientes o en condición de pobreza

Coincidentemente con el impulso al SSE, se considera que la vía más efectiva para superar la pobreza es construyendo oportunidades productivas a través de los programas públicos. Por ello, es necesario fortalecer las acciones que permitan a la población mexicana en situación de desventaja invertir sus recursos, iniciativas y capacidades emprendedoras en proyectos productivos.

En ese sentido, el surgimiento de emprendimientos de micro y pequeña escala en ciertos contextos puede ser considerada como una puerta de salida de las trampas de pobreza y desigualdad prevalecientes en el medio rural; sin embargo, los pequeños productores cuentan con limitadas capacidades para generar ingresos autónomos debido a la escasa formación de capital humano, los inadecuados medios de producción, el bajo nivel de activos productivos, así como a un entorno económico, normativo e institucional desfavorable, como la participación de intermediarios sin regulación que han provocado clientelismos, abusos y manipulación de los recursos, mismos que suelen por ello no arribar a las poblaciones y comunidades que más lo requieren.

El Programa de Opciones Productivas (POP) tiene como objetivo general contribuir a mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza (personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con al menos una carencia social) mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos sustentables.

Además, con base en las modificaciones de diseño más recientes, el Programa se ha propuesto impulsar los siguientes elementos:

- ii. Vincular al Programa Opciones Productivas con los beneficiarios de PROSPERA y del Programa de Apoyo Alimentario;
- iii. Seleccionar los apoyos con base en un enfoque territorial. Esto implica lograr una masa crítica de producción que, permita acceso a mercados.
- iv. Facilitar los vínculos entre las localidades rurales y las ciudades pequeñas o medianas en relación a vocaciones productivas complementarias y encadenamientos productivos campo-ciudad.
- v. Generar componente de asistencia técnica que acompañe de manera permanente, es decir, durante todo el ciclo de vida a los proyectos productivos apoyados;
- vi. Garantizar que los apoyos recibidos se complementen con otros a los que tenga acceso la población en pobreza y que esa complementariedad cubra los requisitos mínimos para que el proyecto sea sustentable y sostenible (a tiempo y de calidad); y

- vii. Establecer mecanismos de empoderamiento de la población en pobreza de tal manera que coadyuven a que los proyectos presentados, surjan genuinamente de ella.

El Programa de Opciones Productivas comenzó a operar en el año 2002 bajo el nombre Oportunidades Productivas con el objetivo de: *Otorgar apoyos a la población en pobreza extrema para fomentar su patrimonio productivo o capital de trabajo, bajo un esquema de recuperación que garantice la capitalización de los beneficiarios, así como impulsar la producción sostenible y la diversificación de actividades apoyando a individuos o grupos sociales interesados en la creación, reforzamiento o ampliación de proyectos productivos, siendo desarrollados y administrados por ellos mismos. Operó bajo las modalidades de: Apoyos a la Palabra, Primer Paso Productivo, Acompañamiento y Formación Empresarial, Crédito Social, Proyectos Productivos para Mujeres*³.

El Programa ha tenido una evolución continua; a través de sus diversos componentes se han otorgado apoyos, principalmente para la adquisición de activos productivos, capital de trabajo, asistencia técnica y capacitación, con el propósito de impulsar proyectos productivos, para la generación de empleo e ingreso, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2. Programas Opciones Productivas (POP), evolución 2002-2015

Diversificación de Oportunidades	Consolidación de Micronegocios	Visión Empresarial	Habilidades y Capacidades				
2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013	2014-2015
Apoyo a La Palabra	Apoyo a La Palabra	Apoyo a La Palabra					
Primer paso productivo							
Acompañamiento y formación Empresarial	Acompañamiento y formación Empresarial	Impulso Emprendedor	Red de Mentores		Asistencia técnica y acompañamiento		
Crédito Social	Crédito Social		Fondo de Cofinanciamiento				Impulso Productivo
Proyectos Productivos para Mujeres	Crédito Productivo Para mujeres		Fondo de Cofinanciamiento				
	Agencias de Desarrollo Local		Red de Agencias de Desarrollo Local	Agencias de Desarrollo Local			
	Integración productiva		Proyectos Integradores				
	Ahorrando contigo	Fondo de financiamiento social					Fondo de Capital para el Desarrollo Social

³ Reglas de Operación Programa Oportunidades Productivas 2002.

Dichas modalidades de apoyo del Programa, se describen a continuación de acuerdo con sus Reglas de Operación:

- **Primer Paso Productivo (2002):** atención de personas, unidades familiares o grupos sociales interesados en el desarrollo de proyectos productivos y de autoempleo, cuyas características, tamaño y maduración les impedían el acceso al crédito formal.
- **Apoyo a la Palabra (2002-2006):** Apoyos a productoras y productores agrícolas para incentivar y/o diversificar la actividad económica en zonas temporaleras de baja productividad y/o alta siniestralidad, bajo un esquema de recuperación de recursos a través del Sistema Nacional de Ahorro y Crédito Popular o en cualquier otro instrumento reconocido por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que permitirá en el mediano plazo el autofinanciamiento de los proyectos.
- **Acompañamiento y Formación Empresarial(2002-2004):** Apoyos destinados al acompañamiento y a la formación empresarial de la población objetivo en sus iniciativas de carácter productivo, mediante acciones de capacitación y asistencia técnica en los procesos productivos y organizacionales, financiadas por el Programa y desarrolladas, a solicitud de la población objetivo, por despachos de asistencia técnica y profesionistas.
- **Crédito Social (2002-2006):** Apoyos destinados a personas, unidades familiares, grupos sociales y organizaciones productivas en zonas rurales, para el desarrollo de proyectos productivos y generación de autoempleo, a partir de propuestas que sean sostenibles y redituables, y cuyas características, tamaño y tiempos de maduración limitan el acceso al crédito formal.
- **Proyectos Productivos y Crédito Productivo para Mujeres (2002-2006):** Apoyar las iniciativas de las mujeres ubicadas en zonas rurales marginadas, con la puesta en marcha de proyectos productivos recuperables que sean técnicamente sostenibles, coadyuvando a mejorar la condición económica de sus familias bajo un esquema de recuperación que las integre al Sistema de Ahorro y Crédito Popular o a instrumentos autogestivos de financiamiento local.
- **Ahorrando Contigo (2003-2004):** Apoyos para la adquisición de activos productivos y familiares mediante un esquema de ahorro corresponsable continuo, durante un periodo predeterminado. Los recursos de la Federación no son reembolsables.
- **Integración Productiva(2003-2006):** Apoyos para el desarrollo de actividades productivas de organizaciones de productoras y productores, con un suficiente nivel de desarrollo productivo en tanto que participaban en más de un tramo de la cadena productiva de su actividad preponderante,

integrando un número amplio de productoras y productores o impactando en una o varias microrregiones.

- **Agencias de Desarrollo Local (2003-2013):** Apoyo para impulsar procesos de integración y proyectos con un enfoque de desarrollo económico regional, que beneficie a la población objetivo a través de organizaciones de la sociedad civil conformadas como Agencias de Desarrollo Local.
- **Impulso Emprendedor (2005-2006):** Recursos destinados a apoyar, a personas o grupos sociales en condiciones de pobreza, interesados en desarrollar y consolidar ideas emprendedoras de esta población, asociada al análisis de prefactibilidad, plan de negocios, establecimiento, operación y evaluación de sus proyectos, entre otras.
- **Fondo de Financiamiento Social (2005-2006):** Apoyos para que las personas en condición de pobreza que deseen desarrollar alguna actividad productiva, cuenten con las condiciones propicias en lo referente a la formación de capacidades básicas, capacitación y formación de colateral, que les permitan acceder y aprovechar plenamente los créditos y demás servicios financieros otorgados por las entidades de ahorro y crédito popular para el desarrollo de actividades productivas.
- **Fondo de Cofinanciamiento (2007-2013):** Apoyos recuperables (capitalizables a partir de 2011) para proyectos productivos de personas, unidades familiares y organizaciones de productoras y productores en condiciones de pobreza. Apoyos canalizados a infraestructura productiva, activos fijos, capital de trabajo o inversión diferida.
- **Red de Mentores (2007-2010):** Recursos destinados a apoyar, a personas o grupos sociales en condiciones de pobreza y de marginación, interesados en desarrollar y consolidar ideas emprendedoras de esta población, a través de especialistas que actuarán como mentores para la realización de análisis de prefactibilidad, plan de negocios, establecimiento, operación y evaluación de sus proyectos.
- **Proyectos Integradores (2007-2013):** Apoyos económicos recuperables para el desarrollo de actividades de organizaciones de productores que participan o se proponen participar en más de un eslabón de la cadena productiva de su actividad preponderante.
- **Asistencia Técnica y Acompañamiento (2011-2012):** Apoyos económicos no capitalizables, para proporcionar servicios de Asistencia Técnica y Acompañamiento a los beneficiarios de la Modalidad de Fondo de Cofinanciamiento a través de técnicos, profesionistas o instituciones de educación media superior tecnológica, superior y universidades.
- **Fondo de Capital para el Desarrollo Social (2013-2015):** Apoyos económicos capitalizables para empresas, intermediarios financieros no

bancarios, administradores de fondos y fondos de capital de riesgo, que permitan la implementación de proyectos estratégicos, ejecutados a través de la banca de desarrollo, de Financiera Rural y/o de fideicomisos públicos de Fomento del Gobierno Federal.

- **Impulso Productivo (2014-2015):** Son apoyos económicos capitalizables para proyectos productivos; Los apoyos económicos serán para la adquisición de activos, conceptos de inversión diferida y capital de trabajo, en el caso de adquisición de activos estos deberán ser nuevos.
- **Asistencia Técnica y Acompañamiento (2015):** Apoyos económicos no capitalizables, para proporcionar servicios de Asistencia Técnica y Acompañamiento a los beneficiarios de la Modalidad de Impulso Productivo a través de Instituciones de educación media superior o superior, e Incubadoras de empresas.

Respecto al presupuesto del Programa, éste ha disminuido significativamente al pasar de 1,170.0 millones de pesos en 2008 a 430.0 millones de pesos en 2014. El presupuesto se ha mantenido en el mismo nivel durante los últimos cinco ejercicios fiscales.

El POP opera a la demanda y ésta se ha incrementado significativamente entre 2007 y 2014, mientras que en el primer año se otorgaron 9,012 apoyos en el segundo sólo se otorgaron 2,800, lo que significa una disminución de 68.9%. La demanda registrada en 2014 fue de 18 mil propuestas y en 2015 es cercana a los 19 mil.

c) Experiencias Internacionales de atención al Sector Social de la Economía

Al abordar las experiencias internacionales de atención al Sector Social de la Economía, es importante señalar que de manera simultánea al trabajo legislativo realizado en México para la definición del marco jurídico e institucional del sector, se venían efectuando procesos similares en distintas partes del mundo. Lo que se observa en los ordenamientos jurídicos emitidos en esta materia por diferentes países en los últimos años: Colombia, Ley 454 que regula la economía solidaria y transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, emitida el 4 de agosto de 1998; España, Ley Número 5 de Economía Social, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 30 de marzo de 2011; Ecuador, Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, de fecha 28 de abril de 2011; Portugal, Ley sobre bases de la Economía Social del 13 de marzo de 2013; Quebec, Canadá: Ley de Economía Social y Solidaria, aprobada por la Asamblea Nacional el 10 de octubre de 2013; y Francia: Ley de Economía Social, aprobada a finales de 2013.

Para examinar las experiencias de atención al SSE es conveniente empezar por identificar algunas experiencias internacionales exitosas que pudieran servir de referencia para fortalecer el diseño de la política pública de fomento a la economía social en México. De una primera mirada en América Latina, encontramos que en Ecuador la Ley de Economía Popular y Solidaria establece la necesidad de instrumentar una política diferenciada de atención a las empresas de Economía Social que comprende las acciones de fomento para las empresas de nueva creación, el impulso para las que tienen más de 5 años de operación y de incentivos para las empresas consolidadas en el mercado. En este mismo sentido, en Venezuela, la política pública de fomento a la economía social sigue una lógica que incluye tres fases de atención sucesivas: la organización, la capacitación y el financiamiento.

Por otra parte, Brasil muestra experiencias importantes de atención a la sociedad civil interesada en crear nuevas empresas de economía social y de apoyo a las estén en operación pero que hubieran sido recientemente establecidas. Nos referimos a la aplicación de dos grandes iniciativas sociales y gubernamentales, la aplicación de la metodología de capacitación masiva y la constitución de la Red Universitaria Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas. La primera de ellas, desarrolla su trabajo directamente en las comunidades rurales o urbanas, en donde se capacita a las personas para identificar oportunidades de negocio a partir de sus condiciones locales y se les prepara en el trabajo asociativo, en la práctica misma de la gestión empresarial de sus emprendimientos solidarios.

Mediante la segunda iniciativa se ha movilizad a las varias universidades públicas de Brasil para crear incubadoras de empresas cooperativas, de organizaciones de trabajo auto gestionado y de emprendimientos solidarios. Estas incubadoras operan con metodologías distintas de las tradicionales, pues al contrario de las PyMES, las empresas de Economía Social se orientan a la creación de valor social, cultural y ambiental, además de asegurar su viabilidad económica. La experiencia de estas incubadoras universitarias brasileñas ha sido sistematizada y ampliamente difundida.⁴

En el ámbito de las instituciones internacionales, en el Sistema de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, OIT ha sido la encargada desde su mandato, de acompañar a los Estados miembros en lo relativo al fomento de la economía social. El punto de partida ha sido su enfoque basado en la promoción del movimiento cooperativo.

La OIT considera que las cooperativas no sólo son importantes como medio para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de mujeres y hombres en todo el mundo, sino que también contribuyen a mejorar el acceso de la población a infraestructura y

⁴ Ver publicación de esta sistematización en ITC Unicamp (2011) *Coletiva. Reflexões sobre incubação e autogestão.*

servicios esenciales, particularmente en áreas desatendidas por el Estado y la empresa privada. Además, las cooperativas tienen una probada trayectoria en materia de creación y mantenimiento del empleo, actualmente brindan más de 100 millones de puestos de trabajo y contribuyen al avance del Programa Global de Empleo de la OIT y a la promoción del trabajo decente.

Parte de la labor de fomento del modelo empresarial cooperativo que realiza la OIT, se concreta mediante la expedición de recomendaciones relativas al tema. La última de ellas fue la Recomendación 193/2002 -sobre la promoción de las cooperativas- la cual contiene orientaciones de suma relevancia. El artículo 6 de la recomendación señala que una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y de otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Con base en ese razonamiento, la OIT exhorta a los gobiernos a establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas que sea compatible con su naturaleza y función.

El OIT también hace un llamado a cada país establezca un marco institucional en el que se prevea la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social.

Específicamente, en el artículo 11 de la citada recomendación el OIT pide a los gobiernos que faciliten el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos. Entre el tipo de servicios a ofrecer, son señalados los siguientes: (a) programas de desarrollo de los recursos humanos; (b) servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión; (c) acceso al financiamiento y la inversión; (d) servicios de contabilidad y auditoría; (e) servicios de información procesada y relaciones públicas; (f) servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación; (g) servicios de asesoramiento jurídico y fiscal; (h) servicios de apoyo al mercadeo y comercialización, y (i) otros servicios de apoyo, cuando proceda.

La tarea de la OIT no se limita al ámbito cooperativo, sino que abarca también el de la promoción de la economía social en su conjunto. Dentro del Departamento de Creación de Trabajo y Desarrollo de Empresas encargado de integrar la Academia sobre Economía Solidaria, la cual elaboró en el año 2011 el documento: "Economía Social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente". Este trabajo

concentra un amplio aprendizaje sobre la implementación de programas de fomento a la economía social a nivel global.⁵

La OIT, plantea que las políticas públicas encaminadas a promover el desarrollo de la Economía Social, poseen un marcado carácter de construcción y de experimentación, lo cual significa que se aprende en la práctica y más que importar modelos del exterior es fundamental enfocarse en el diseño de un modelo propio que responda a las necesidades concretas en las que las cooperativas y demás empresas de economía social se desenvuelven en cada país.

La economía social es fundamentalmente una cuestión de personas que se asocian por un interés común e inspiradas por un conjunto de valores de ética, que requiere la atención de los procesos de formación, educación y capacitación de los socios y directivos de los emprendimientos sociales, así como a la indispensable asistencia y asesoramiento técnicos para el establecimiento, incubación y consolidación de las empresas, el desarrollo de las tecnologías adecuadas y el acceso a ellas, y la constitución y organización de la oferta (logística e infraestructura) y la demanda (compras públicas y mercado) en la producción del sector.

Los numerosos instrumentos que pueden identificarse a nivel internacional hacen patente los diferentes formatos utilizados para el diseño e implementación de las políticas públicas de fomento a la economía social. En términos generales, las políticas públicas implementadas por cada país se diferencian de la siguiente manera:

- Políticas que afectan directamente a las organizaciones de economía social en sus disposiciones jurídicas y normativas;
- Políticas macroeconómicas (fiscales y financieras) que privilegian a las organizaciones de economía social, permitiéndoles, entre otros puntos, intereses subsidiados y facilidades para el acceso al créditos;
- Políticas diseñadas para ser implementadas en diferentes niveles geográficos (local, regional y/o nacional);
- Políticas diseñadas para activar ciertos sectores de la economía y/o grupos específicos, como las políticas para promover la agricultura, viviendas de bajos ingresos, generación de empleo para los jóvenes, personas con capacidades diferentes, inmigrantes recientes y otros.

⁵ Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Documento de trabajo: “Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo decente”, OIT, Ginebra, 2011.

Referencia de caso Experiencia internacional

Una experiencia relevante de fomento estatal y su interrelación con el sector de la economía social la constituye el caso de España.

CEPES

La Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)⁶, constituida en 1992, es un organismo de integración de ámbito nacional con un carácter intersectorial que la convierte en la máxima institución representativa de la economía social en España, constituyéndose como una plataforma de diálogo con los poderes públicos.

La CEPES, aglutina las diversas actuaciones económicas que operan bajo el concepto de la economía social. Integra a 28 confederaciones estatales o autonómicas y grupos empresariales específicos, que representan los intereses de cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción, centros especiales de empleo, cofradías de pescadores y asociaciones del sector de la discapacidad, con más de 200 estructuras de apoyo a nivel autonómico.

Con una facturación de alrededor del 10% del PIB nacional de España, representa los intereses de más de 42 mil 900 empresas, 2 millones 219 mil puestos de trabajo y 19 millones 876 mil personas asociadas.

Escuela Andaluza de Economía Social

En el año 2002 la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía y la Federación Andaluza de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado firmaron el Acuerdo para la constitución de la Fundación Escuela Andaluza de Economía Social⁷ como institución que impulsa las áreas de formación, investigación y desarrollo del trabajo asociado y las cooperativas.

La Escuela de Economía Social es un centro de formación permanente de la economía social. Sus principales ejes son la investigación y la formación como motor de cambio en las empresas de economía social, promover y fomentar el desarrollo empresarial, difundir la cultura de la innovación y explorar e identificar, en el ámbito internacional, posibilidades y oportunidades de intercambio de modelos y prácticas.

En los más de diez años de funcionamiento ha impulsado el establecimiento de centenares de empresas bajo los principios y valores de la economía social. De este modo, se han desarrollado cooperativas de trabajo asociado en ámbitos urbanos y rurales, desde la producción de alimentos en el campo hasta la creación de

⁶ http://www.cep.es/pagina_cep.es=1

⁷ <http://escueladeeconomiasocial.es/contenido/que-es-la-fundacion-escuela-andaluza-de-economia-social>

cooperativas de ingeniería de productos aeronáuticos en el parque tecnológico de Sevilla.

Cooperativas de Impulso Empresarial

Las Cooperativas de Impulso Empresarial se forman a partir de prácticas que recientemente han sido llevadas al ámbito legislativo. Actualmente están amparadas como sociedades legalmente constituidas bajo la Ley 14/2011 de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

El artículo 93 de la citada Ley las define de la siguiente forma:

“Son sociedades cooperativas de impulso empresarial las que tienen como objeto social prioritario canalizar, en el ámbito de su organización, la iniciativa emprendedora de sus socios y socias, mediante la orientación profesional, la provisión de habilidades empresariales precisas para el desarrollo de cada una de sus actividades, la tutorización de dichas actividades en los primeros años de su ejercicio, la prestación de determinados servicios comunes a las personas socias que les proporcione un ámbito donde desempeñar regularmente su actividad profesional.”

La asociación parte de la solución de problemas empresariales comunes, especialmente entre pequeñas empresas. Al asociarse, se genera este tipo de nueva empresa encargada además de brindar a los socios servicios de profesionalización y fortalecimiento de su competitividad empresarial.

Es un marco empresarial para emprender de forma autónoma un proyecto productivo dentro de un proceso de aprendizaje propio, mutualizando, además el riesgo empresarial que dicha actividad lleva consigo.

d) Experiencias Internacionales relacionadas con la generación de opciones productivas para la población con ingresos insuficientes o en condición de pobreza

Tanto a nivel nacional como internacional existen experiencias de programas que se implementan con apoyos dirigidos a población en situación de vulnerabilidad o pobreza. Sin embargo, no existe evidencia robusta sobre los impactos que estos programas tienen sobre los beneficiarios, y en qué medida se contribuye a lograr los objetivos de los programas, y en general a reducir la pobreza. A pesar de estas limitantes, a continuación se muestra información de algunas iniciativas:

Programas en el ámbito internacional

Programa de Desarrollo Local (PRODESAL), en Chile, cuyo objetivo es apoyar a productores agrícolas vulnerables a través de asesorías y recursos económicos, para que inicien su propio negocio. En 2010 se realizó una evaluación de impacto al Programa, que revela un adecuado diseño, ya que los componentes son considerados los indicados para reducir la pobreza.

Otro aspecto positivo es el hecho de que el Programa canaliza los recursos por medio de las municipalidades. En contraste, las áreas de oportunidad detectadas son la falta de alineación entre la instancia encargada del Programa y los municipios. Por otra parte, el Programa no cuenta con indicadores para medir aspectos relevantes del funcionamiento.

Micro Enterprise Development Programme (MEDEP), en Nepal, enfocado en disminuir la pobreza mediante la creación y desarrollo de microempresas, ello con un enfoque, sobre todo en las mujeres pobres rurales. De acuerdo con una evaluación de impacto realizada en 2010 se encontró que el retorno de inversión de las empresas apoyadas fue de entre 71% y 157%, lo cual contribuye a la generación de ingresos. Además, se determinó que el Programa aumentó la participación de las mujeres en decisiones económicas.

Se considera que el diseño del Programa es adecuado pero con algunas debilidades, como son que no se cuenta con una perspectiva de cadena productiva; y no se alcanzaron las metas de generación de empleos.

Sinapi Aba Trust (SAT), en Ghana. El Programa tiene el propósito de reducir la pobreza, atendiendo a personas pobres con negocios propios que no tienen acceso al mercado crediticio. Se apoya al beneficiario con préstamos pequeños, cuentas de ahorro y capacitación empresarial. En 2009, se realizó una evaluación de impacto que determinó que el Programa ayudó a mejorar la situación económica de los participantes y que fueron capaces de acumular activos financieros; además se

encontró que el Programa fomentó el desarrollo humano. En general, se estima que los resultados positivos del Programa, se deben a que los bienes y servicios entregados son los adecuados. No obstante, se encontró una correlación entre educación y acumulación de bienes, es decir los más educados tienen acceso a créditos más grandes.

La evaluación encontró también áreas de oportunidad como el hecho de que los beneficiarios con más de tres años en el Programa empeoraron sus condiciones, posiblemente dado a que el apoyo económico de este grupo se reduce.

Soweto Micro Enterprise Development (SOMED), en Sudáfrica, es un Programa que busca reducir la pobreza, generar empleos sostenibles y aumentar el ingreso de las familias pobres, por medio de microcréditos y capacitación a pequeñas y medianas empresas. En 1998 se realizó una evaluación de impacto que encontró que se tuvo un efecto positivo económico: las ventas de los negocios aumentaron 118%, esto después de recibir el apoyo.

Microcréditos de Cruz Española, en Ruanda, busca garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo comunitario, a través de microcréditos a grupos de productores. En 2008 se realizó una evaluación de impacto, que estableció que el Programa contribuyó al fortalecimiento del tejido comunitario, esto dado a que los apoyos económicos se otorgan a las asociaciones. Además, los microcréditos ofrecidos mejoraron la situación económica de los beneficiarios. También se encontró que se aumentó la tasa de escolarización, alimentación, y consumo de bienes de primera necesidad.

Programas en el ámbito nacional

De acuerdo con el inventario del CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015), existen 3,788 iniciativas de desarrollo social enfocadas a cubrir los derechos de alimentación, bienestar económico, educación, medio ambiente sano, no discriminación, salud, trabajo y vivienda. Teniendo como prioridad a los Programas de bienestar económico, se estima que aproximadamente 600 de los 3,788 totales, promueven objetivos similares a los del POP. A continuación, se destaca iniciativas relevantes:

Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), cuyo objetivo es generar opciones de empleo y aumentar el ingreso de las mujeres mayores de 18 que habitan en los Núcleos Agrarios, esto a través de la capacitación y el crédito económico. De acuerdo con una evaluación de consistencia y resultados realizada en 2011, se encontró que el Programa reduce la desigualdad en el ingreso.

Otros aspectos encontrados es que cuenta con un proceso de selección transparente, y se tiene un sistema informático sólido. Las debilidades del Programa es que existe confusión entre el Fin, Propósito y Componentes, y los sistemas de recolección de información.

Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT). Programa que busca fomentar iniciativas productivas de los jóvenes que habitan en los núcleos agrarios, a través de apoyo para el acceso a la tierra y recurso económicos. En 2011 se realizó una evaluación de desempeño, que informa que el Programa contribuyó con la reducción de la pobreza, ya que el ingreso de los jóvenes beneficiarios aumentó. Además, se encontró una alta tasa de sobrevivencia de los proyectos apoyados.

Otros aspectos positivos son la diversificación de proyectos apoyados y que la asistencia técnica tuvo mayor cobertura. Por su parte, los factores negativos encontrados fueron una falta de claridad en la definición de la PO; poca atención que los mentores otorgan a los proyecto; y que la rentabilidad de las empresas se afectó, ello debido al retraso de los créditos.

Aunando a la información de programas similares a POP, se ha logrado identificar programas que apoyan a las pequeñas y medianas empresas (PYME), programas cuyos objetivos se asemejan a los apoyos dirigidos a iniciativas productivas de personas en pobreza o con ingresos insuficientes. En específico, el documento Evaluación de Impacto de los Programas para PYME en América Latina y el Caribe (BM, 2010), realiza una evaluación de los programas ejecutados en Chile, México, Colombia y Perú.

A continuación se presentan los principales resultados de cada país:

Programas para PYME en el ámbito internacional

Chile. Se estima que la participación en los programas de apoyo a PYME contribuye con la mejora de las ventas, productividad laboral, salarios y empleo. También se detectaron mejoras en los niveles de capacitación, adopción de nuevas tecnologías y prácticas de organización. Cabe resaltar, que no se encontraron efectos significativos de aquellos programas que únicamente se enfocan en el crédito y préstamos, lo cual sugiere que el acceso a crédito no estimula a las empresas a realizar cambios para mejorar el desempeño.

Colombia. La evaluación indica que la mayor parte de las empresas que se inscriben en programas de apoyo a las PYME son relativamente jóvenes. Es poco frecuente que las empresas de servicios accedan a dichos programas, esto debido a que éstos no están enfocados en el sector. Cabe señal, que el operador del programa es quien envía la invitación a los beneficiaros, en lugar de que las empresas sean las que tomen la

iniciativa, o bien, que las empresas tengan la información de las oportunidades de apoyo.

De manera específica se identifica que la participación en la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (FOMIPYME) genera un efecto positivo en los salarios durante los dos primeros años de participación, para después convertirse en un efecto negativo; el sector manufacturero tiene un efecto positivo en las exportaciones, ello debido a las ventas e inversión en I&D, efecto que aumenta tres años después de la intervención; y la productividad total de los factores aumenta, efecto que se incrementa significativamente en el quinto año.

Perú. En Perú existe poca información sobre los impactos de los programas de apoyo a la PYME, así como datos sobre los determinantes de participación en ellos. No obstante, de acuerdo con la Evaluación de Impacto de los Programas para PYME en América Latina y el Caribe, se encuentra que las empresas que participan en programas de apoyo a PYME tienen efectos positivos en las ventas y en las utilidades.

Programas para PYME en el ámbito nacional

México. Se identificó que los objetivos de los programas PYME se enfocan en mejorar los ingresos y las condiciones seguras de trabajo de la fuerza laboral; promover la productividad, la calidad de las empresas; e incentivar la mejora de la tecnología, capacitación y la conservación. A pesar de la escasez de estudios de impacto, se identifica que la participación de los beneficiarios en programas de apoyo a PYME, se asocia con la generación de valor agregado, (aumento) ventas, (aumento) exportaciones y empleos más altos. Se reconoció que los efectos positivos de los programas se generan hasta los 3 o 4 años después de que el beneficiario comenzó a recibir el apoyo.

I.3 Conclusiones

El hecho de que actualmente 63.8 millones de personas en México cuenten con ingresos por debajo de la línea de bienestar, resume el desfavorable desempeño que han registrado los ingresos laborales (disminución de su poder adquisitivo ante la volatilidad de los precios, principalmente de los alimentos), así como falta de crecimiento económico, de la productividad y de la inversión, e incluso con un muy bajo nivel del salario mínimo (CONEVAL, 2015). Esta situación también refleja el área de oportunidad relacionada con la baja capacidad para generar ingresos de gran parte de la población. Ello implica que las políticas diseñadas para fortalecer las capacidades de generación de ingresos de las personas menos favorecidas deben fortalecerse.

Resulta imperante, instrumentar una política que fomente la inclusión productiva, laboral y financiera de estas personas, que conlleve a incrementar el ingreso y reducir la desigualdad en el país.

Por su parte, el mayor aporte al Sector Social de la Economía se ha realizado en materia normativa con la aprobación de la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS) en 2012; ya que previo a la Ley, tanto los Organismos que lo conforman como el Instituto que lo fomenta existían, sin embargo, la aprobación de la LESS pone en la mira de las políticas públicas a la economía social como un actor, que puede llegar a ser, pieza clave en el desarrollo económico y social del país.

En este tenor, para el ejercicio presupuestario 2016 será fusionado el Programa de Fomento a la Economía Social con el Programa de Opciones Productivas. Con dicha fusión “se promueve que las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar cuenten con acceso a opciones productivas mediante las cuales desarrollen proyectos sustentables y productivos que generen empleos que les permitan alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido, se busca que mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas o negocios, las personas con ingresos insuficientes encuentren un nicho de oportunidad económica que los lleve a salir de esa situación de carencia”⁸.

Aunado a lo anterior, en la difusión del Programa se pondrá especial atención en promover los conceptos y metodologías de la economía social, para que la población interesada en su desarrollo personal y local conozca la existencia de una alternativa de producción diferente a la pública y la privada que son las predominantes.

Por tanto, se pretende que el Programa contribuya al fortalecimiento de las capacidades y medios de los OSSE para que logren la inclusión productiva, laboral y financiera de manera integral y colectiva de las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar.

Así, en lo planteado anteriormente se encuentran importantes coincidencias, complementariedades y posibles sinergias entre el INAES y el POP, por lo que en el siguiente apartado se presentan los puntos que justifican su fusión como mecanismo para fortalecer la política pública orientada a la población en pobreza.

⁸ SHCP. Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de Egresos 2016.

II. Justificación y alineación

La definición de objetivos, que supone la reversión del árbol del problema sobre los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera, encuentra consistencia con los compromisos nacionales del Gobierno de la República en marcados en la legislación nacional y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018, para generar condiciones que permitan a las y los mexicanos que presentan mayor vulnerabilidad, tener un acceso a opciones productivas que generen empleo e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo para alcanzar un nivel de vida digno.

A continuación se presentan los instrumentos normativos con los cuales el Programa de Fomento a la Economía Social mantiene correspondencia.

II.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El principal instrumento en la legislación mexicana para garantizar el ejercicio de los derechos, así como, la primera referencia sobre los compromisos en materia de fomento a la economía social se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 25. Este artículo estipula el papel del Estado como principal rector del desarrollo nacional.

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional [...]

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.

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 socialmente necesarios.

II.2 Ley de la Economía Social y Solidaria

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende la **Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo⁹ del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía**, la cual tiene como objetivos:

1. Establecer **mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía**, y
2. 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.

II.3 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)

De acuerdo con el marco constitucional y legal, le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, así como para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. Por lo cual, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, al que se sujetan obligatoriamente las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es la base para la elaboración de los programas necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos para la presente Administración. A esto obedece que el PND tenga como Objetivo general llevar a México a su máximo potencial.

En ese sentido, el PND destaca que casi la mitad de la población mexicana no dispone de ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades, y no ejerce al menos uno de los siguientes derechos sociales: educación, acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, asimismo señala que:

“Hoy, México requiere una política moderna de fomento económico en sectores estratégicos. No se puede ignorar el papel fundamental que juegan los gobiernos al facilitar y proveer las condiciones propicias para la vida económica de un país. Respetar y entender la delineación entre actividad privada y gobierno, no significa eludir el papel

⁹ En la actualidad este párrafo es el octavo.

fundamental que el Estado debe desempeñar en crear las condiciones propicias para que florezcan la creatividad y la innovación en la economía, y se fortalezcan las libertades y los derechos de los mexicanos.” (PND 2013-2018)

La Meta IV México Próspero busca, a través de una política de fomento económico que tiene el fin de crear un mayor número de empleos, **desarrollar los sectores estratégicos del país y generar más competencia y dinamismo en la economía**. Se buscará incrementar la productividad de los sectores dinámicos de la economía mexicana de manera regional y sectorialmente equilibrada. Para ello, se fortalecerá el mercado interno, se impulsará a los emprendedores, se fortalecerán las micro, pequeñas y medianas empresas, y se fomentará la economía social a través de un mejor acceso al financiamiento.

La vinculación con la Meta Nacional IV se presenta a continuación:

Meta Nacional IV. México Próspero.

- **Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país Promover**
 - **Estrategia 4.8.5** Fomentar la economía social.

II.4 Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (Programa Sectorial)

La Secretaría de Desarrollo Social elaboró el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 que recupera las aspiraciones enunciadas en el PND respecto a la necesidad de que las personas en situación de pobreza cuenten con acceso a opciones productivas que les permitan desarrollar proyectos que generen empleos e ingresos que se puedan sostener en el largo plazo y que les permitan alcanzar un nivel de vida digno. Para lograr este cometido, se busca que mediante esquemas de apoyo productivo, capacitación, asistencia técnica, apoyos a la comercialización y consolidación de empresas o negocios, las personas en situación de pobreza encuentren un nicho de oportunidad económica que los lleve a salir de esa situación.

Para alcanzar estos propósitos, el Programa Sectorial también prevé como uno de sus objetivos:

Objetivo 6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.

- **Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.**

II.5 Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018

El Instituto Nacional de la Economía Social elaboró el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, reglamentario del artículo 46 de la Ley de Fomento a la Economía Social y Solidaría cuyo objetivo será atender iniciativas productivas del sector social de la economía mediante el apoyo a proyectos productivos, la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de organismos del sector y la participación en esquemas de financiamiento social.

Particularmente el Programa de Fomento a la Economía Social se alinea a los objetivos:

Objetivo 1. Visibilización del Sector Social de la Economía como un factor clave en el desarrollo económico del país

- **Estrategia 2.1. Promover la visibilización del Sector Social de la Economía**

Objetivo 3. Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la

- **Estrategia 3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía.**

II.6 Programa Nacional de Desarrollo Social 2014 – 2018

La Política Nacional de Desarrollo Social cuenta con el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018 (Pronades), como instrumento normativo que rige la contribución de todas las dependencias de la Administración Pública Federal a los objetivos del desarrollo social.

Este instrumento hace hincapié en que para reducir la pobreza, el crecimiento económico tiene que traducirse en mayores ingresos familiares mediante la generación de empleos o proyectos productivos que provean de un bienestar económico suficiente para poder desarrollar capacidades y ejercer cada uno de los derechos de las personas (Pronades 2014-2018).

Para lograr este cometido, la Política Nacional de Desarrollo Social busca generar esquemas de financiamiento productivo, inclusión de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, así como de desarrollo productivo rural, que permitan a las

personas en situación de pobreza contar con alternativas de desarrollo y generación de ingresos.

En ese sentido el Programa de Fomento a la Economía Social también contribuye al cumplimiento de los objetivos del Pronades, particularmente al siguiente objetivo y estrategias.

Objetivo 6. Mejorar los ingresos y fortalecer las aptitudes productivas de las personas en situación de pobreza, vinculando oportunidades del

Estrategia 6.2 Generar oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía y personas en situación de pobreza.

II.7 Programa de Desarrollo Innovador 2013 – 2018

La Secretaría de Economía tiene la misión de impulsar a los emprendedores y las empresas del sector social y privado. Para cumplir con su misión en tiempo y forma, la Secretaría elaboró el Programa de Desarrollo Innovador 2013- 2018, en el cual reúne las metas y objetivos de todo el sector económico del país y establece los mecanismos y programas necesarios para lograrlos. En este sentido, el Instituto de Fomento a la Economía Social, contribuye al objetivo 3 del Programa de Desarrollo Innovador, como se puede observar en el siguiente esquema:

Objetivo 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los Organismos del Sector Social de la

- **Estrategia 3.6 Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía**

II.8 Programa para Democratizar la Productividad 2013 – 2018

Finalmente, es posible observar la contribución del Programa con la Estrategia Transversal Democratizar la Productividad a través del Programa para Democratizar la Productividad.

Conforme el Plan Nacional de Desarrollo, Democratizar la Productividad implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Así, uno de los principios que debe seguir el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la

productividad de la economía. Cada programa de gobierno deberá diseñarse en atención a responder cómo se puede elevar la productividad de un sector, una región o un grupo de la población.

La alineación del Programa de Fomento a la Economía Social con el programa transversal para Democratizar la Productividad se puede observar a continuación.

Estrategia I (PND). Democratizar la Productividad

- **Línea de acción. Fomentar la generación de fuentes de ingreso sostenibles, poniendo énfasis en la participación de la mujer en la producción en comunidades con altos niveles de marginación.**

Programa Transversal: Programa para Democratizar la Productividad

- **Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país**

A continuación se presenta un cuadro con la contribución del Programa de Fomento a la Economía Social con los objetivos de carácter nacional y sectorial. Asimismo, se destaca la alineación oficial del programa con base en su estructura programática (Meta Nacional 4.8, Objetivo Sectorial 6.1):

Cuadro 9. Alineación de los Objetivos del Programa de Fomento a la Economía Social con los objetivos nacionales y sectoriales

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018	Estrategia Transversal	Programa de Fomento a la Economía Social
Meta Nacional IV. México Próspero Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país.	Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.	Objetivo sectorial 3. Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los organismos del sector social de la economía.	Objetivo 2 Desarrollar las capacidades empresariales de los Organismos del Sector Social de la Economía. Objetivo 3 Impulsar los proyectos de inversión que incrementen las oportunidades de	I. Democratizar la Productividad Objetivo 2. Elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores	Objetivo General Contribuir a mejorar el ingreso de personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía que adopten

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018	Estrategia Transversal	Programa de Fomento a la Economía Social
			<p>inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía.</p> <p>Objetivo 4 Contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial.</p>	del país	cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas bajo la forma de Grupo Social, que cuenten con iniciativas productivas.
<p>Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.</p>	<p>Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.</p>	<p>Estrategia 3.2 Desarrollar las capacidades y habilidades gerenciales.</p> <p>Estrategia 3.3 Impulsar el acceso al financiamiento y al capital.</p> <p>Estrategia 3.4 Promover la adopción de tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos.</p> <p>Estrategia 3.6 Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía.</p> <p>Estrategia 3.7 Contribuir al fortalecimiento del sector de</p>	<p>Estrategia 2.1. Fortalecer las habilidades gerenciales y las capacidades técnicas y de comercialización de los Organismos del Sector Social de la Economía.</p> <p>Estrategia 2.2. Desarrollar procesos de incubación dirigidos al aprovechamiento de la potencialidad productiva del Sector Social de la Economía.</p> <p>Estrategia 3.1 Financiar la ejecución de nuevos proyectos productivos de Organismos del Sector Social de la Economía.</p> <p>Estrategia 3.2. Apoyar la</p>		<p>Objetivo Específico</p> <p>Fortalecer capacidades y medios de los Organismos del Sector Social de la Economía que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE, así como personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integrado bajo la forma de Grupo Social, que cuenten con iniciativas productivas para la inclusión productiva, laboral y financiera.</p>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018	Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018	Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018	Estrategia Transversal	Programa de Fomento a la Economía Social
		ahorro y crédito popular.	<p>consolidación de proyectos productivos en operación promoviendo su vinculación a cadenas de valor.</p> <p>Estrategia 4.1. Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de los organismos financieros que integran la banca social.</p> <p>Estrategia 4.2. Impulsar una mayor participación de la banca social en el financiamiento de proyectos de inversión de la economía social.</p>		

III. Identificación y descripción del Problema

III.1.- Definición del problema

La Secretaría de Desarrollo Social tiene como finalidad contribuir a la construcción de una sociedad en la que todas las personas, sin importar su condición social, económica, étnica, física o de cualquier otra índole, tengan garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de una política de desarrollo social que fomente la generación de capacidades, un entorno e ingreso decoroso, así como la participación y protección social, privilegiando la atención a los sectores sociales más desprotegidos, en pobreza, marginación o rezago social.

Uno de los elementos más lacerantes de la pobreza es la falta de ingreso para poder cubrir las necesidades mínimas que permitan un nivel de vida digno. Por esto, aun cuando existen acciones públicas que inciden directamente en la reducción de las carencias en alimentación, salud y educación, entre otras, es indispensable que las personas cuenten con un nivel de ingreso que les permita salir de su situación de pobreza y no depender de dichas acciones gubernamentales.

La propuesta de fusión de los programas de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y de Opciones Productivas del Ramo 20 (Desarrollo Social), en el Programa de Fomento a la Economía Social ha definido, mediante la Metodología del Marco Lógico que el problema que busca atender es el siguiente:

“Los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.”

III.2 Identificación y estado actual del problema.

Dos elementos son centrales en el problema público que se busca atender, la situación de los OSSE en general y, en específico de aquellos conformados por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar. El primer aspecto se aborda en seguida, y se señala que en la mayor parte, las desventajas que enfrentan los OSSE se acentúan en aquellos conformados por personas con ingresos insuficientes.

A lo largo y ancho del país existen cientos de comunidades rurales y barrios urbanos en donde los organismos y empresas del SSE actúan como ¹⁰verdaderos agentes

¹⁰ Este apartado recupera información del Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social (2013), elaborado por Universidad Iberoamericana (diciembre 2013), Puebla.

económicos que crean riqueza colectiva, a partir del esfuerzo mancomunado de los moradores de dichos asentamientos humanos. Esto ubica al SSE como un actor imprescindible para la inclusión económica, social y financiera, justamente por tratarse del único actor que trabaja en espacios sociales donde la economía tradicional, no tiene interés por no corresponder a su expectativa de maximizar beneficios.

Sin embargo, desde sus condiciones específicas los OSSE en general presentan problemas serios para su nacimiento, consolidación y fortalecimiento como sector, y se considera que son más acentuados en los casos correspondientes a organizaciones de personas con ingresos insuficientes. Las causalidades de este problema son desarrolladas en un apartado específico, pero se apunta que en contraste con los otros dos sectores económicos, el privado y el público, el del Sector Social no está considerado como un factor de impulso a la generación de la riqueza nacional y del bienestar de los mexicanos.

Lo anterior, se explica, entre otras razones, debido a que los logros asociativos y empresariales de los organismos que forman parte del SSE no son difundidos o socializados adecuadamente. En general, puede afirmarse que la opinión pública desconoce la existencia de un sector de empresas sociales que operan con una lógica de funcionamiento distinta a las que caracterizan la operación cotidiana de las empresas de la economía pública y privada; pero que en la práctica, realizan contribuciones fundamentales en términos de inclusión económica, fortalecimiento del tejido social, formación de ciudadanía activa, cuidado del medio ambiente, fomento de la equidad de género y rescate de la cultura popular.

Este conjunto de contribuciones económicas, sociales y culturales, al no ser reconocidas ni valoradas socialmente, condenan al anonimato o a la invisibilidad a las formas asociativas y empresariales que forman parte del SSE, de lo que se deriva la falta de atención a sus necesidades básicas, especialmente las referidas a sus limitadas capacidades financieras, técnicas y de comercialización.

Así, la creciente importancia del SSE contrasta con su notoria invisibilidad institucional que se debe principalmente a tres causas:

En primer lugar, la metodología de los actuales sistemas de contabilidad nacional han desarrollado instrumentos que solamente son capaces de captar la presencia y aportaciones realizadas por las empresas de los sectores público y privado, pero que ignora o no logra captar, en su especificidad, a las empresas del SSE;

En segundo lugar, por el hecho de que hasta fecha muy reciente (7 de junio de 2013) no existía una definición clara y precisa del concepto y ámbito del SSE, que pudiera ser utilizada adecuadamente por los sistemas de contabilidad nacional.

En tercer lugar, como producto del sesgo de las políticas públicas que en las últimas décadas se han decantado básicamente a la atención y fomento de las actividades económicas realizadas por las empresas adscritas a los sectores privado y/o público, sin tomar en cuenta las particularidades de las empresas del Sector Social, las cuales no solamente enfrentan un contexto macroeconómico altamente desfavorable delante de la apertura comercial y la fuerte competencia que de ella se deriva, sino que carecen de incentivos que les ayuden a desplegar todas sus potencialidades.

No obstante lo anterior, el SSE, cuenta con una larga y amplia tradición en la sociedad mexicana -más de un siglo- y está presente bajo formas agrarias comunitarias o colectivas de tenencia de la tierra en comunidades y ejidos, así como en sociedades mutualistas, cooperativas y empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores. Fue reconocida en el texto constitucional que surgió del Congreso Constituyente de 1917, específicamente en los artículos 25, 26, 27, 28 y 123. Sin embargo, durante varias décadas no se le dio la atención suficiente, y fue hasta la década de los ochenta del siglo pasado, cuando empezó a recuperar el reconocimiento perdido, obteniendo carta de reconocimiento legal mediante la reforma del Artículo 25 Constitucional aprobada en 1983.

A lo largo de su trayectoria histórica y a través de un arduo y complejo proceso de experimentación e innovación social, las organizaciones y empresas del SSE se han identificado alrededor de un conjunto de rasgos comunes que las diferencian de las empresas públicas y privadas, y que pueden resumirse esencialmente en los siguientes puntos:

- a) Gestión democrática, lo cual implica que existe primacía de la persona sobre el capital;
- b) Propiedad social o colectiva de los medios de producción;
- c) Distribución de excedentes con criterios de equidad, lo cual también admite la posibilidad de reinversión de resultados para reforzar el objeto social, siempre que así lo determinen los socios reunidos en asamblea general, y
- d) Compromiso con la comunidad y el medio ambiente.

En contraste, las empresas del sector privado de la economía, se definen como empresas de capital, de propiedad individual o de grupos reducidos de accionistas, basadas en el sistema de trabajo asalariado, orientadas hacia el lucro y la ganancia y sin compromiso real o verificable con la comunidad y el medio ambiente.

Junto con lo anterior, es importante recordar que en la reforma constitucional de 1983, se logró identificar los siguientes actores sociales como integrantes del SSE: Ejidos, Comunidades, Sociedades cooperativas, empresas mayoritariamente

propiedad de los trabajadores y todas las demás formas de organización y producción de bienes socialmente necesarios.

Para los fines analíticos se pueden agrupar a los actores antes indicados en los siguientes subsectores: Agrario, Cooperativo, de Empresas de los trabajadores y un último rubro de “otros”, dentro de los que caben, en forma destacada, las llamadas Sociedades de Solidaridad Social (SSS).

A continuación se presentan algunos datos exploratorios que ayudan a precisar el estado actual que guarda cada uno de los subsectores indicados, sobre cuya base se realiza un balance general del SSE en México, incluyendo alguna aproximación a su presencia macroeconómica y su influencia social.

Resulta imperativo aclarar que en la actualidad ninguna institución pública lleva a cabo el registro de empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores, ni de las sociedades cooperativas y de sus organismos de integración, con excepción de las cooperativas de ahorro y préstamo, inscritas por ministerio de Ley en el Registro Nacional Único de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP). En consecuencia, los datos deben considerarse como provisionales y meramente aproximados, pues en muchos de los casos las fuentes de información provienen de los propios actores del SSE.

Subsector agrario

Los OSSE¹¹ identificados en este subsector son los Ejidos, Comunidades, Uniones de Ejidos, Uniones de Comunidades, Sociedades de Producción Rural, Uniones de Sociedades de Producción Rural y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

Se incluyen también Sociedades de Solidaridad Social, Sociedades Financieras Comunitarias, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No reguladas y Grupos sociales que comprueben su pertenencia mediante los criterios arriba indicados.

Según el giro productivo, pueden ser también consideradas las Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios, Sociedades Cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios y Sociedades Cooperativas de ahorro y préstamo.

Las organizaciones agrarias de la Economía Social en México tienen como principal ley reguladora a la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de febrero de 1992. Ésta regula al Ejido y a la Comunidad, así como a las diferentes organizaciones productivas que se pueden crear al interior de dichos núcleos agrarios

¹¹ Debe tenerse en cuenta que esto no quiere decir que se incluyan a todas las organizaciones en cada forma o tipo, el interés se centra en los OSSE que realizan actividad económica.

básicos, como la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer (UAIM), la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud, las Empresas Ejidales especializadas, la Parcela Escolar y la Sociedad de Producción Rural (SPR). De igual manera, la Ley Agraria, regula a los siguientes organismos de segundo y tercer grado: la Unión de Sociedades de Producción Rural, la Unión de Ejidos y/o Comunidades y a la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC).

Una aproximación general a la situación actual de las figuras asociativas que forman parte del sector social rural, se obtiene a partir de los datos de los Censos Ejidales de 2001 y 2007, los cuales se muestran en el Cuadro 10.

Cuadro 10. Figuras asociativas existentes en los Núcleos Agrarios Básicos (Ejidos y Comunidades) Censos Ejidales 2001 y 2007

Tipo de OSSE	Censo Ejidal 2001	Censo Ejidal 2007	Variación Absoluta
Unión de Ejidos	6,422	6,547	121
Asociaciones Rurales de interés Colectivo	928	1,182	254
Sectores de producción	4,337	3,211	-1,126
Sociedades de producción Rural	2,187	1,742	-445
Sociedades de Solidaridad Social	1,744	881	-863
Sociedades mercantiles	340	189	-151
Otras formas de asociación	1,493	846	-647
Total de figuras asociativas	17,451	14,598	-2,857
Ejidos y Comunidades con figuras asociativas	12,520	10,852	-1,668
Ejidos y Comunidades sin figuras asociativas	17,785	20,657	2,872
Total de ejidos y comunidades	30,305	31,514	1,209

Fuente: INEGI, Censos Ejidales 2001 y 2007.

En el año 2001, el total de Ejidos y Comunidades reportados era de 30,305; sin embargo, solamente en 12,520 de éstos existían organizaciones o asociaciones dedicadas, ya fuese a promover la integración económica o a llevar a cabo la representación gremial, los que representaban el 41.31% del total. En cambio, en ese mismo año, 17,785 Núcleos Agrarios Básicos no reportaban formas de organización o asociación.

Seis años después, según se registra en el Censo Ejidal de 2007, el número de Núcleos Agrarios Básicos se había incrementado en 1,209, para ubicarse en un total de 31,514 Ejidos y Comunidades, un dato controvertido si se tiene en cuenta que desde el año 1992 quedó cancelado definitivamente el reparto agrario en el país, por lo que legalmente no se podrían constituir nuevos Núcleos Agrarios.

Sobresale que, derivado de los datos de los Censos Ejidales de 2001 y 2007, se aprecia una disminución histórica en los niveles de la asociatividad campesina, pues partiendo de un universo mayor de Núcleos Agrarios, tanto en términos absolutos como relativos, para 2007 la cantidad de éstos con organizaciones o asociaciones productivas disminuyó a 10,852 (1,668 menos, respecto a 2001) y en términos relativos en 34.3%. Además, se registra una pérdida total de 2,947 figuras asociativas en los seis años comprendidos entre uno y otro Censo Ejidal.

Como se muestra en el Cuadro 10, las principales variaciones a la baja se manifiestan con respecto a los Sectores o Grupos de Producción, las SPR, las SSS, las Sociedades Mercantiles y en el rubro de otras formas de asociación. Los incrementos se muestran, en forma ligera, con relación a las Uniones de Ejidos y Comunidades y a las ARIC.

Es importante añadir que según la Secretaría de la Reforma Agraria, las organizaciones sociales rurales poseen poco más de 100 millones de hectáreas, equivalentes al 51% del territorio nacional, de las cuales, sólo 2% son tierras de riego, 12% es de temporal, 54% de agostadero y el resto es monte, tierras desérticas y de calidad indefinida. A pesar de ello, en los 31,681 ejidos y comunidades está 80% de los bosques y selvas, 74% de la biodiversidad y las dos terceras partes de los litorales que tiene el país. Además, el sector social rural, es responsable de poco menos de la mitad de la producción agrícola total¹².

Desde el punto de vista asociativo, vale la pena indicar que con la expedición de la nueva Ley Agraria en 1992, las formas de organización tradicional (ejido y comunidad agraria), que habían sido creadas para sustentar la idea de la propiedad social y del trabajo colectivo y que debían ser apoyadas y tuteladas, sufrieron transformaciones notables entre las que destacan la reducción del fomento y protección del Estado, la no obligatoriedad de trabajar la tierra, el reconocimiento de los derechos jurídicos individuales sobre ésta y la validez legal de contratos celebrados entre particulares sobre la explotación.

Así, la enajenación y el uso o usufructo de la tierra comunal o ejidal en la práctica se han traducido en el traslado de las funciones que anteriormente cumplía el ejido y la comunidad hacia entidades menos extensas como la familia. De este modo, se ha producido la transformación radical del modelo ejidal, basado en el usufructo de la tierra en forma colectiva, hacia un nuevo modelo, en el que la posesión y propiedad de la tierra tiende a individualizarse y en el que se destacan las cualidades competitivas de los individuos sobre la colectividad.

¹² Datos de la Secretaría de la Reforma Agraria al 31 de julio de 2011. Véase Revista Estudios Agrarios, Número 48. Julio-Septiembre de 2011. Sección Estadísticas

Con la citada reforma, se esperaba un amplio proceso de privatización de las tierras ejidales y comunales mediante la venta de éstas, con la consiguiente reaparición del neolatifundismo mediante la concentración de la tierra en pocas manos. Sin embargo, hasta julio del año 2011, únicamente se habían privatizado 2, 660,835 hectáreas que en superficie corresponden a 2.51% del total del reparto agrario que fue de 103.5 millones de hectáreas. Lo anterior se explica, en buena medida, debido a la fuerte tendencia existente en términos de promover la inversión privada en los núcleos agrarios para reorientar la producción en distintas regiones del país hacia cultivos más rentables (frutas y hortalizas) demandados por el mercado internacional, lo cual requiere que éstos adquieran el dominio pleno¹³ sobre la superficie que poseen. De este modo, al 31 de julio de 2011 se habían regularizado 29,143 núcleos agrarios (92% del total), comprendiendo una superficie total de 93,838,745 hectáreas (93.5% de la superficie total). Así, los ejidatarios y comuneros, en su mayoría, más que vender su tierra, están buscando que fluya la inversión privada a los núcleos agrarios, es decir, están practicando una forma neomoderna de rentismo agrario totalmente legal, pero ajena a los propósitos de fortalecimiento y expansión del SSE en el campo mexicano.

Otros fenómenos sociales igualmente notorios, que se han expresado en los últimos años son el éxodo rural, el creciente papel de la mujer como propietaria de la tierra y dificultades severas para garantizar el relevo generacional en el campo mexicano. En efecto, según datos del Registro Agrario Nacional, al 31 de marzo de 2009, el número de mujeres ejidatarias en el país ascendía a 498,0617, que representaban 0.9% de la población femenina total nacional. La mayor parte de las mujeres ejidatarias (46.87%) rebasa los 65 años de edad. La mayoría de ellas (53%) son solteras y el restante 47% son casadas. Todo lo anterior es indicativo de la creciente participación laboral de la mujer en el campo, lo que significa que, aunado al trabajo doméstico invisible y no reconocido legalmente que tradicionalmente ha desarrollado, ahora se añade la ocupación de espacios productivos hasta hace poco desempeñados sólo por hombres.

Asimismo, cabe advertir que, a mediados de 2005, cerca de la mitad de los sujetos con derechos agrarios, superaba los sesenta años de edad. Si se considera que la esperanza de vida en las áreas rurales hasta 2004 era de 75.1 años para las mujeres y de 70.2 años para los hombres, resulta evidente que una buena parte de los titulares de derechos agrarios está al límite de su esperanza de vida. En este mismo sentido, según el XII Censo General de Población y Vivienda 2010, en las áreas rurales habitaban aproximadamente 26.0 millones de personas, de las cuales, 2.8 millones (10.9%) tenían menos de 20 años. Así con base en el Censo 2010 y las proyecciones

¹³ Universidad Iberoamericana, Puebla (2013). Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social.

de población del Conapo, para 2025 la población entre 20 y 40 años de edad ascenderá a cerca de 3.3 millones de habitantes.

Ahora bien, en lo que se refiere al impacto económico de las organizaciones rurales del sector social, puede afirmarse que la mayoría de ellas no son eficientes desde el punto de vista económico y un buen porcentaje no funciona en los hechos. Muchas prácticamente están en quiebra y enfrentan a graves problemas de liquidez y de cartera vencida.

De acuerdo con el Diagnóstico del PFES (2013) muchas organizaciones se crean no con una finalidad productiva en sí misma, sino como simple medio para tener acceso al crédito o para evadir el pago de impuestos. Los proyectos económicos que se logran montar son en su mayoría, de pequeña escala y más que como una garantía de ingreso permanente, son vistos como un complemento o una fuente más de ingreso.

Finalmente, desde el punto de vista político, en su mayoría las organizaciones económicas del sector social rural no actúan como verdaderos órganos de autogestión campesina. El Diagnóstico del PFES (2013) indica que este déficit democrático se debe principalmente, al fuerte control corporativo que algunas organizaciones políticas continúan ejerciendo sobre ellas.

Subsector cooperativo

Dentro de este subsector están incorporadas las Sociedades Cooperativas de productores de bienes y/o servicios, las Sociedades Cooperativas de consumidores de bienes y/o servicios, las Sociedades Cooperativas de ahorro y préstamo y los organismos de integración cooperativa.

Las sociedades cooperativas y sus organismos de integración: la Unión, la Federación, la Confederación y el Consejo Superior del Cooperativismo¹⁴ están reguladas por la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), publicada en el DOF el 3 de agosto de 1994. En forma complementaria, la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

En lo que se refiere a los avances logrados, a partir de la promulgación de la LGSC de 1994, se constata la existencia de ocho Confederaciones Nacionales que a continuación se señalan:

- Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas Pesqueras

¹⁴ Las Federaciones podrán agrupar a sociedades cooperativas de la misma rama de actividad económica; mientras que las Uniones podrán integrar a sociedades cooperativas de distintas ramas o sectores económicos. Las Confederaciones Nacionales se podrán constituir con varias uniones o federaciones de por lo menos diez entidades federativas. Por su parte, el Consejo Superior del Cooperativismo, considerado por la Ley como el órgano integrador del Movimiento Cooperativo Nacional, se constituirá con las Confederaciones Nacionales y con las instituciones u organismos de asistencia técnica al cooperativismo.

- Confederación Nacional de Sociedades Cooperativas de Transporte en General de la República Mexicana
- Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana
- Confederación Nacional de Cooperativas de Transporte y Servicios Turísticos en General
- Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX)
- Confederación Nacional de Cooperativas de Abasto y Comercialización
- Confederación Nacional de Cooperativas de Emancipación Social
- Confederación Mexicana de Empresas Sociales Cooperativas

En el Diagnóstico del PFES (2013) se establece que el dato relativo al número de sociedades cooperativas de base existentes en el país, así como la cantidad de socios adscritos a las mismas es desconocido, dado que en el país, no existe un registro oficial de sociedades cooperativas, salvo en el caso de las de ahorro y préstamo. No obstante, señaló que algunos dirigentes del movimiento cooperativo nacional calculan en alrededor de 15,000 el número de cooperativas en el país y en siete millones el número de socios¹⁵.

En cuanto al panorama asociativo de las cooperativas de ahorro y préstamo, de acuerdo con lo señalado en el último Boletín Informativo del Fideicomiso del Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP), apoyado en datos del I Registro Nacional Único de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (RENSOCAP) al 31 de junio de 2015, da cuenta de la existencia de un total de 712 cooperativas inscritas en el RENSOCAP en las que participan poco más de 6.7 millones de socios y manejan activos por más de 108 mil millones de pesos, tal como se muestra en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Composición del RENSOCAP a junio de 2015

Estatus	Numero de Cooperativas	%	Socios	%	Activos	%
Autorizadas	146	21%	5,325,338	79%	\$92,206,312,832.48	85%
En Proceso de Autorización	46	6%	466,118	7%	\$6,169,651,833.25	6%
No Presentaron Solicitud	12	2%	44,714	1%	\$687,561,556.65	1%
Para Proceso de Consolidación	30	4%	220,707	3%	\$3,168,649,244.18	3%
Nivel Básico	416	58%	285,436	4%	\$1,927,247,892.80	2%
Clasificadas en "D"	34	5%	265,418	4%	\$2,538,529,459.81	2%
Sin evaluar	28	4%	143,868	2%	\$1,426,301,770.10	1%

¹⁵ Universidad Iberoamericana, Puebla (2013). Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social.

Estatus	Numero de Cooperativas	%	Socios	%	Activos	%
Total	712	100 %	6,751,599	100%	\$108,124,254,589.27	100%

Fuente: Boletín Informativo del Fideicomiso de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP) en <http://focoop.com.mx/Website/> requiere el uso de Microsoft Silverlight incluido por defecto en Internet Explorer

De los datos contenidos en el Cuadro 11, se desprende que la mayoría de las cooperativas de ahorro y préstamo (52% del total), por sus activos y número de socios, son de tamaño pequeño o mediano, ubicadas en el nivel básico de operaciones, con activos menores a 2.5 millones de Unidades de Inversión (UDI's). Del total nacional de cooperativas existentes en este ramo, únicamente 131 están autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Las cooperativas ya autorizadas tienen en común el hecho de estar relativamente consolidadas financiera e institucionalmente, además de contar con el mayor número de socios (76% del total) y administrar el 83% de los activos del sector.

Las cooperativas del nivel básico, dado el nivel de activos que manejan, no requieren la autorización de la CNBV para realizar operaciones de ahorro y préstamo, pero sólo pueden realizar algunas de las operaciones que establece la LRASCAP y solamente están obligadas a reportar información financiera en forma periódica al Comité de Supervisión Auxiliar, y mientras cumplan con los términos del Registro, conforme lo establece la LRASCAP, están regularizadas; pero no cuentan con la protección del Seguro de Depósitos para sus socios.

En cambio, las cooperativas autorizadas están obligadas a participar en el Seguro de Depósitos; De acuerdo con la fuente citada, en junio de 2015, 143 de las 146 cooperativas autorizadas se habían adherido al Seguro de Depósitos, garantizando con ello que más de cinco millones de socios contarán con protección en sus cuentas de ahorro.

Por otra parte, para complementar el análisis del estado actual del cooperativismo mexicano, se aborda en seguida, una breve muestra de algunas de las características distintivas de las cooperativas agropecuarias del país. Se retoma información presentada en el Diagnóstico del PFES (2013) que a su vez se fundamenta en una serie de estudios sobre cooperativismo en México¹⁶.

Aspectos generales

En los estudios sobre cooperativismo agropecuario en México es constante señalar una fuerte tendencia a la reducción en el número de socios, respecto a los fundadores

¹⁶ FONAES (2002). Diagnóstico Nacional sobre el Cooperativismo en México; Ramírez (2005). "Diagnóstico de las cooperativas en México y; Rojas (2003). Las cooperativas en México.

originales, poniendo en peligro de desaparición a algunas de las cooperativas estudiadas.

De acuerdo con el criterio de estratificación de las cooperativas, usado en su momento por la Comisión Intersecretarial de Fomento Cooperativo¹⁷, en el cual éstas quedan clasificadas como micro (hasta 15 socios), pequeñas (de 16 a 100), medianas (101 a 250) y grandes (de 251 y más). La gran mayoría de las cooperativas comprendidas en los distintos estudios son de tamaño micro y pequeñas. Muchas de estas cooperativas corresponden a empresas familiares (frecuentemente de familias extensas), que adoptan la figura legal de cooperativa. A diferencia de éstas, normalmente las cooperativas exitosas son de tamaño grande, con una membresía que puede rebasar las tres centenas de socios.

De las cooperativas investigadas, 90% se había constituido entre 1995 y el año 2002. Eran relativamente jóvenes o nuevas con no más de 7 años de haber sido constituidas. En cambio, las cooperativas exitosas presentaban una trayectoria histórica de dos o tres décadas de existencia.

De las cooperativas analizadas, 60% no contrataba trabajadores; 25% tenían entre 1 y 5; 10% tenían de 6 a 10 y 5% contaban con más de 50, cabe destacar que estas últimas cooperativas contrataban más del 50% del total de trabajadores.

Por regla general, las cooperativas exitosas son las que tienden a contratar el mayor número de trabajadores; sin embargo, a pesar de que éstos trabajan en la cooperativa por periodos amplios y en actividades permanentes, difícilmente adquieren la calidad de socios. En muchos de los casos, los nuevos socios son hijos o parientes de los socios de la cooperativa y no necesariamente los trabajadores con más méritos o antigüedad. En otros casos, los nuevos socios, entran a ocupar el lugar que dejan los socios originales por muerte, jubilación o migración. En contraste, algunos socios pueden realizar exclusivamente actividades de administración o gestión de la cooperativa y no perder su calidad de socios.

En cuanto a su composición social, las cooperativas agropecuarias asocian principalmente a personas de escasos recursos que no viven, exclusiva o mayoritariamente, de los ingresos derivados de su carácter de cooperativistas, sino que tienen que complementarlos realizando otras actividades económicas adicionales.

Sobresale que 55% de las cooperativas estaban integradas exclusivamente por personas del sexo masculino, en tanto que el restante 45% eran de composición mixta. No se presentó ningún caso de cooperativa integrada exclusivamente por mujeres. La edad promedio iba de los 30 a los 50 años de edad, por lo que el

¹⁷ Universidad Iberoamericana, Puebla (2013). Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social.

cooperativismo agropecuario no parecía ser un asunto de jóvenes, sino de personas en edad madura, probablemente jefes de hogar, en su gran mayoría. El nivel de escolaridad de los socios de estas cooperativas era básico, es decir, únicamente con estudios de primaria o secundaria.

Vida asociativa

De las cooperativas examinadas, 80% había cumplido con los requisitos legales de su constitución y registro formal, destacando, en forma decreciente, el cumplimiento de los siguientes requisitos: elaboración y aprobación de actas y de bases constitutivas o estatutos, solicitud de denominación social ante la SRE; solicitud de RFC ante la SHCP y registro formal ante el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

Se aprecia un desconocimiento generalizado de las disposiciones contenidas en la LGSC. Así, 90% de los socios y directivos de estas cooperativas manifestó desconocer dicha norma legal. No obstante, 55.6% de los socios calificó como bueno el desempeño organizacional de su cooperativa en lo que hace al proceso de producción y aprovisionamiento de materias primas, 33.3% como regular y solamente 11.1% como malo. Sus principales deficiencias se muestran al nivel del equipamiento y la mejora de la calidad. Como ventajas de pertenecer a la cooperativa se señala la posibilidad de obtener crédito y otros apoyos del gobierno y permisos.

En lo que se refiere a la frecuencia con la que realizan asambleas generales ordinarias y extraordinarias, así como el mecanismo de su integración y el promedio de asistencia de los socios, se obtuvo que, en promedio, las asambleas ordinarias se realizan una vez al año y las extraordinarias cada tres meses. Normalmente la frecuencia en la celebración de asambleas generales depende del grado de desarrollo organizacional alcanzado por la cooperativa; es común que las cooperativas de más reciente creación, se reúnan con mayor frecuencia, en intervalos muy variables; en tanto que las cooperativas que tienen 5 o más años de fundadas, se reúnan en asamblea general con menor frecuencia y en periodos previamente establecidos, lo que evidencia que la vida interna de la organización está más institucionalizada en el caso del segundo tipo de cooperativas que en el primero de ellos. Por regla general, las cooperativas integran sus asambleas generales mediante convocatoria individual a cada uno de sus socios y no mediante delegados. El porcentaje de asistencia de los socios a las asambleas generales ordinaria y/o extraordinaria oscila entre 50 y 70%.

Solamente 70% de las cooperativas tienen definidos reglamentos internos para regular o normar el funcionamiento de sus distintas áreas, departamentos o comisiones en que se hallan estructurados, así como de sus órganos de decisión y control interno. Únicamente 20% de ellas había recibido capacitación en doctrina cooperativa. Aparentemente, la causa principal es que no existe personal preparado

que desarrolle este tipo de capacitación en los lugares donde las cooperativas tienen su domicilio social, por lo que la capacitación resulta onerosa, tanto para ellos, como para quienes la impartirían. De los que sí recibieron capacitación cooperativa, 80% reconocieron que dicha actividad tuvo efectos positivos en la vida asociativa de la cooperativa: se mejoró la cohesión entre los socios y se crearon círculos de calidad, entre otras mejoras indicadas.

En cuanto a capacitación técnica, 31% de la muestra la ha recibido en áreas relacionadas con técnicas productivas y procesos de administración. Los beneficios de esta capacitación, se expresan fundamentalmente en incremento de los ingresos y en mejoramiento de los productos, lo que les ayuda a mantener su posición en el mercado.

En términos generales, se produce una escasa movilidad de sus cuerpos directivos, en el mejor de los casos, se promueve una rotación de ellos entre los consejos de administración y vigilancia.

La integración de las cooperativas entre sí no supera al 40% y es poco efectiva. Generalmente las cooperativas se integran a una Unión de Cooperativas o directamente a una Confederación, lo que significa que no existe la integración por rama, como la que se daría a través de una Federación. Las cooperativas integradas recibían de sus organismos superiores, básicamente, asesoría para la comercialización y capacitación empresarial.

Eficiencia económica

En 30% de las cooperativas el valor de sus certificados de aportación oscilaba entre los 3,000 y los 12,500 pesos, en tanto que en el resto variaba desde los 50 a los 1,000 pesos, si bien había un número importante de cooperativas que no reportaban aportación alguna. De cualquier modo, la principal motivación para realizar dichas aportaciones, en todos los casos, tenía que ver con el interés por obtener apoyos complementarios de otras fuentes.

Las actividades económicas a las que se dedicaban incluían: ganadería (bovina, ovina y porcina), producción de básicos, café, producción y comercialización de frutas, hortalizas y legumbres, tanto en forma general como especializada, así como a la transformación y venta de productos derivados del maíz, del chile, del aguacate, de la miel y del amaranto.

Su principal preocupación era obtener apoyos crediticios de los diferentes niveles de gobierno a fin de soportar su desarrollo, siendo ésta precisamente la principal razón por la cual se constituyeron. Los estudios consultados reportan que 50% de las cooperativas tenían abiertas líneas de crédito con bancos y dependencias públicas de

los diferentes niveles de gobierno. En estos casos, 77% del crédito fue destinado a capital de trabajo y sólo 23% se utilizó en equipamiento e infraestructura.

Sólo 37% de las cooperativas estaban operando con excedentes, cuya distribución se decidía en asamblea general. El criterio de reparto de dichos excedentes estaba en función de la participación de los socios en sus operaciones. Otra parte de los excedentes se destinaba a la capitalización de sus unidades productivas.

La mayoría de las cooperativas exhibían problemas serios en lo que se refiere a la mejora de la calidad, así como en equipamiento. En otras áreas como mercadeo y almacenamiento de la producción, no reportaban insuficiencias, sobre todo, porque venden al momento de obtener la producción y no enfrentan problemas para vender, aun cuando reconocen que lo hacen a precios bajos.

En cuanto a infraestructura instalada, en relación con medios de comunicación con el público en general, 90% de las cooperativas tenían teléfono, 36% fax y 38% correo electrónico, hecho que determina que las cooperativas sean presa de una especie de aislamiento o de incapacidad para transmitir mensajes al público consumidor.

Unánimemente las cooperativas coincidieron en señalar que la actual carga fiscal a la que se hallan sometidas, resulta excesiva y expropiatoria de sus magros ingresos.

Entre los factores que determinan su éxito económico, señalan básicamente la capacidad que tiene el gobierno de apoyarlas y la posibilidad de ubicarse en el mercado en una condición favorable de nicho.

Subsector de empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores y otros tipos de empresas y organizaciones sociales

Dentro de este subsector se pueden incluir las Sociedades Mutualistas, las Sociedades Mercantiles que cuenten con participación OSSE con al menos 51% del capital social y, de manera especial, las Sociedades de Solidaridad Social. Éstas últimas están sujetas a las disposiciones de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, publicada en el DOF el 26 de mayo de 1976 y que se encarga de regular a la Sociedad, a la Federación y a la Confederación de Sociedades de Solidaridad Social (SSS).

Este tipo de organizaciones, comúnmente conocidas como "Triple S", se constituyen por un mínimo de quince socios, mediante Asamblea General, que es ratificada ante Notario o primera Autoridad Municipal y, a falta de ellos, ante funcionario local o federal con jurisdicción en el lugar. Deben contar con autorización del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria (Actualmente Sedatu), cuando se trate de industrias rurales o de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los demás casos. Se inscriben en los Registros Nacionales que lleven dichas Secretarías de Estado, el aval es constitutivo, es decir, a partir de su inscripción tienen personalidad

jurídica. La administración está a cargo de un Comité Ejecutivo, integrado con un mínimo de 3 socios, quienes duran en el cargo dos años y pueden ser reelectos si así se estableció en las bases constitutivas. El Comité Ejecutivo o su Presidente poseen la firma social y pueden nombrar apoderados. Su patrimonio social quedará ligado irrevocablemente a los fines sociales, es decir, si se aporta de éste, no se podrá pedir devolución, ni aún por causa de liquidación. Pueden organizarse en federaciones Estatales y éstas a su vez formar la Confederación Nacional de Sociedades de Solidaridad Social.

Los principios o valores que sustentan a las "Triple S" son: la práctica de la solidaridad social, la afirmación de los valores cívicos nacionales, la defensa de la independencia política, cultural y económica del país y el fomento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad.

Ahora bien, de acuerdo con la Dirección General de Registro y de Inscripción de Sociedades del Registro Agrario Nacional, existían hasta el 30 de junio del 2000, 4,371 Sociedades de Solidaridad Social distribuidas en 30 entidades, exceptuando a Baja California y Quintana Roo, los estados con mayor número de "Triples S" son: Oaxaca, con 936, Chiapas, 867 y Veracruz, 625, dando un total de socios de 143,187. Hacia el año 2009, las Triple "S" habían llegado a más de 5,000 en todo el país y sus socios superaban los 200,000.

Hasta junio del 2000, se habían conformado bajo estas siglas 11 federaciones, 6 en Sonora, 3 en Chiapas y 2 en Oaxaca. Sin embargo, no han logrado a la fecha, constituir su respectiva Confederación Nacional.

El cooperativismo, de acuerdo con el Diagnóstico del PFES 2013 cuenta con cerca de 15,000 organismos de base y aproximadamente siete millones de afiliados. Las Sociedades de Solidaridad Social son cerca de 5,000 en todo el país y asocian a poco más de 200,000 personas.

Finalmente, las empresas propiedad de los trabajadores, de acuerdo con el Directorio Nacional de Empresas Sindicales, publicado en 1990 por la CTM, indica la existencia de 333 empresas activas en todo el país. En la actualidad no existen datos precisos sobre la cantidad de empresas de los trabajadores existentes; pero, lo más probable es que hayan descendido en su número y cantidad de socios.

El diagnóstico del PFES 2013 concluye que los actores del SSE en nuestro país no han logrado avanzar hacia su unidad orgánica ni tampoco han conseguido definir los rasgos de una identidad colectiva que sea reconocida por todos sus componentes. En la práctica, cada una de las figuras asociativas incluidas en el Párrafo Séptimo del Artículo 25 Constitucional, se ha preocupado, casi de manera exclusiva, por su propia

problemática interna y muy poca atención ha prestado a los problemas que aquejan al sector en su conjunto.

Lo anterior es una tarea que en lo fundamental, corresponde a los propios actores del SSE, sin embargo, desde la administración pública también es posible coadyuvar o facilitar dicho proceso de articulación y de identificación ideológica y política, empezando por una mayor visibilización ante la sociedad mexicana, lo cual requeriría de un esfuerzo especial de difusión de sus principales logros asociativos y empresariales.

Por otra parte, a fin de complementar el panorama socio-económico del SSE se presenta un breve análisis de las distintas formas de reacción o acoplamiento de las empresas de la Economía Social al contexto macroeconómico en el que desenvuelven sus actividades empresariales, advirtiéndose que éste ha tenido efectos diferentes según el tipo de empresa o el tiempo que tenga de estar actuando en la actividad económica. Se distinguen tres situaciones o procesos diferenciados que se presentan a continuación.

En primer lugar, las empresas del sector social de reciente creación tienden a una vida efímera. En efecto, se calcula que en nuestro país 90% de las empresas micro, pequeñas y medianas desaparecen en los primeros cinco años de fundadas. Diversos factores de índole económica, administrativa y doctrinal imputables a los propios emprendimientos asociativos solidarios, pues aún no han sido capaces de establecer firmes lazos de unidad y de trabajo colectivo basados en la confianza y la reciprocidad, inciden en este resultado. No obstante, más allá de esta realidad, tampoco hay una política pública de acompañamiento y apoyo a estos esfuerzos organizativos incipientes. Los escasos procesos de incubación de empresas sociales han demostrado no ser los apropiados para este tipo de empresas, tanto en lo económico como lo doctrinario, asimismo la falta de financiamiento por parte de la banca privada y los escasos recursos que logran obtener de las dependencias públicas resultan insuficientes para los fines de sobrevivencia en el mercado.

En el caso de las empresas sociales que logran sobrevivir y mantenerse en el mercado durante más de cinco años, generalmente entran en un largo proceso de estancamiento o de inestabilidad que puede prolongarse durante una o dos décadas, si es que antes no sucumben ante la competencia. Dicho estancamiento se explica, entre otros factores, por la limitada incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo, la poca calidad de los productos y servicios ofrecidos, un nivel de ventas incierto o insuficiente, acceso limitado al financiamiento, falta de asesoría técnica apropiada y especializada, la desarticulación o dispersión de las propias empresas sociales, la falta de cuadros gerenciales calificados en administración de una empresa social en concordancia con su filosofía social, una gestión cooperativa o democrática

más formal que real, insuficiente formación de cuadros de reemplazo en los órganos directivos de las empresas sociales y dificultades para procesar con métodos unitarios sus contradicciones o conflictos internos, etc. Nuevamente, el contexto macroeconómico y la falta de una política específica de atención a este tipo de empresas incide en su incapacidad para dar el salto cualitativo hacia su consolidación empresarial, lo cual, como se ha mencionado, suele ocurrir pero luego de un largo proceso de maduración y de aprendizaje en condiciones de alta presión.

Finalmente, las empresas que han logrado consolidarse en algún nicho de mercado, pero cuya permanencia en el mismo les exige crecer o expandirse (abrir nuevas sucursales, generar nuevos productos o servicios, etc.) en la ejecución o puesta en marcha de todos estos esfuerzos de expansión empresarial se agudiza la tensión entre el valor social de la empresa y su crecimiento. Cabe destacar que incluso en este nivel, las empresas sociales no gozan del reconocimiento público que merecerían por el enorme esfuerzo desarrollado durante largos años. No solamente se les margina, sino que no existe una política de estímulos que premie y consolide sus fortalezas. Esto es, no se otorgan incentivos por sus resultados en términos de protección del medio ambiente, de atención a necesidades vitales de grupos vulnerables, de formación de ciudadanos democráticos y responsables, de generación de empleo, de impulso al desarrollo local, entre otras áreas esenciales, normalmente descuidadas por las empresas privadas.

Ahora bien, en el caso del tercer grupo de empresas de la Economía Social, se reconoce que han salido adelante gracias a la presencia de diversos factores de éxito que, en su conjunto, constituyen el germen de una nueva cultura económica, de una *expertise* específica que constituye un patrimonio colectivo que requiere ser conocido, socializado y compartido.

Otro hecho de especial significado es que el mayor número de los factores de éxito de las empresas del SSE pueden agruparse, en primer lugar, dentro de un campo que se puede definir como de soporte ideológico o doctrinario y que tiene que ver con la adopción y puesta en práctica de una serie de valores y principios básicos que rigen su comportamiento organizacional, a pesar de los cambios del entorno económico y social. El apego a dichos principios, entre los que destacan la práctica de la democracia, la autonomía y la participación económica de los socios, expresa el grado de confianza y reciprocidad que se ha logrado cultivar y mantener entre el colectivo que busca un fin común.

En un segundo lugar, por la frecuencia en que se presentan, aparecen factores de éxito relacionados con la capacidad administrativa y gerencial de los cuerpos directivos de las empresas del SSE, los cuales tienen que ver con la adecuada

implementación de estrategias de inserción en los mercados, formación de nichos y capacidad de diferenciación de sus productos y servicios.

Organizaciones sociales productivas de personas con ingresos insuficientes

Para analizar el problema que presentan las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar que pudiesen conformar un OSSE es necesario contextualizar la situación actual en términos de los niveles de pobreza, sus actividades económicas y los activos en el sector agropecuario que aún representa la principal actividad, sin omitir otras actividades.

Los resultados más recientes de pobreza señalan que para 2014, 55.3 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 11.4 millones en pobreza extrema, sin embargo, el rezago social y económico se acentúa en el medio rural en comparación con las zonas urbanas y la media nacional.

Mientras que para 2014, 38% de la población en el medio urbano se encontraba en situación de pobreza; en el medio rural esta cifra alcanzaba el 61%. La brecha se vuelve más importante para el indicador de pobreza extrema, donde la incidencia en el medio rural es 3.3 veces la incidencia en el ámbito urbano.

Pese a los avances registrados en la cobertura de los derechos sociales, el rezago que existe en el medio rural sigue siendo una constante. Para 2014, 58% de la población enfrentaba carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, en comparación con 21% a nivel nacional y 10% en el medio urbano. Este comportamiento se observa en el resto de las carencias, a excepción de la carencia por acceso a los servicios de salud.

Las disparidades entre las zonas rurales y urbanas en los indicadores de bienestar económico son evidentes. Mientras que en el ámbito urbano para 2014, 50.5% de la población registra ingresos inferiores a la línea de bienestar, en el medio rural esta cifra fue 62.4%.

Ahora bien, aún en el ámbito rural existen disparidades entre los pequeños y grandes productores. De acuerdo con FAO-SAGARPA (2012), para 2008 existían 1.2 millones de Unidades Económicas Rurales (UER) de subsistencia y sin vínculos al mercado, las cuales poseen en promedio 3.5 hectáreas. Por otra parte, 17,633 UER son empresariales dinámicas y tienen en promedio 297.6 hectáreas. En términos de productividad, la superficie de las UER de subsistencia es principalmente de temporal, caracterizada por menor rendimiento en comparación con la de riego.

Al analizar la población ocupada por sector de actividad económica en el medio rural se observa que, si bien el sector agropecuario concentra la mayor parte de la

población ocupada, entre 2006 y 2014 ha perdido preponderancia en la generación de empleo decreciendo su participación en 3.23 puntos porcentuales y aumentando la participación de los sectores de servicios y comercio.

De acuerdo con el Banco Mundial (2005), incrementar la productividad agrícola, especialmente para los agricultores a pequeña y mediana escala, así como fomentar la diversificación hacia actividades rurales no agrícolas o de mayor valor agregado agrícola, son estrategias que coadyuvan a la superación de la pobreza en el medio rural.

III.3 Evolución del problema.

En el Diagnóstico del PFES (2013) se establece que México fue de los primeros países que incorporó a su texto constitucional la Economía Social, bajo la acepción de SSE. Esta incorporación, que partía de los problemas y retos que enfrentaba el sector, tendría hasta junio de 2013 un nuevo impulso con la promulgación de la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS). No obstante, entre dichos sucesos, la economía mexicana transitó por cambios profundos que tuvieron efectos diversos en los distintos subsectores del SSE, algunos de los cuales se describen a continuación.

En el caso del subsector agrario se produjo un fuerte dominio del capital privado sobre la propiedad social que tuvo su máximo punto de expresión en la reforma del Artículo 27 Constitucional, dando paso a la privatización del ejido y de las comunidades agrarias. Como medida compensatoria se impulsó una política económica de asignación diferenciada de recursos. Así, para los campesinos con potencial productivo se canalizó crédito y algunas oportunidades de comercialización, en tanto que para los campesinos pobres y sin potencial –la mayoría de los productores rurales del país– se diseñó una amplia política de contención social basada en la transferencia de subsidios a través de diversos programas gubernamentales como el Pronasol, Procampo, Oportunidades, entre otros.

Lo anterior provocó el aumento de la migración, una mayor pérdida de la soberanía alimentaria y la bancarrota de la economía campesina de subsistencia. Como ejemplo del adverso contexto macroeconómico al que se han enfrentado las empresas agrarias del sector social, el diagnóstico del PFES (2013) mencionaba el desmantelamiento del entramado institucional que fomentaba y daba impulso al sector agropecuario, aunado a la destrucción de la propiedad social y del sujeto productivo consustancial a la misma -integrado por más de tres millones de ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios- provocaron una crisis sin precedentes en el campo mexicano, a tal grado que se ha producido un incremento notable de la importación de alimentos y la desaparición de instituciones que

otorgaban precios de garantía, ocasionando un abrupto descenso de los precios reales de los productos agropecuarios.

Por lo que se refiere al subsector cooperativo se aplicó una política legislativa regresiva y una política pública que se tradujo en la pérdida sistemática de privilegios y prerrogativas en el contexto de una participación abierta de las cooperativas en los mercados.

Sin embargo, para la adecuada ilustración del fenómeno anterior, es indispensable hacer un breve repaso de la historia general del cooperativismo en México, a fin de identificar, en cada época histórica, la falta o insuficiencia de apoyos e incentivos al desarrollo del cooperativismo nacional.

En México el cooperativismo como una alternativa viable para el fomento del desarrollo económico y social, fue asumido primero por los intelectuales y líderes del movimiento obrero¹⁸, quienes inspirados en diferentes obras literarias de origen europeo, en las que se exaltaban las bondades del sistema cooperativo, realizaron una importante labor de difusión en la prensa obrera de conceptos tales como cooperación, cooperativismo, ayuda mutua y sistema cooperativo. A principios de los años 80, los principales diarios obreros "El Proletario", "La Convención Radical" y "El Hijo del Trabajo", llevarían a cabo una destacada labor de traducción de artículos en francés e inglés en los que se relataban los pormenores del desarrollo del movimiento cooperativo europeo.

Pero los intelectuales y líderes obreros de finales del último cuarto del siglo XIX, no se limitaron a realizar una labor de difusión de los postulados del movimiento cooperativo internacional, sino que desplegaron una estrategia de acción concreta tendiente a propiciar por la vía práctica, el surgimiento y desarrollo del movimiento cooperativo mexicano. Algunos de estos intelectuales centraron sus esfuerzos, en tratar de convencer a ciertos círculos de la clase gobernante para que, desde las alturas del Estado y por medio de la emisión de un Decreto de carácter federal, se ordenara la transformación del movimiento mutualista en movimiento cooperativo; al mismo tiempo, y con la intención de que los propios líderes del movimiento mutualista terminaran por convencerse de la conveniencia de transformar sus organizaciones en sociedades cooperativas, llevaron a cabo una amplia labor de crítica exhibiendo ante la opinión pública, las enormes limitaciones que presentaba la figura de sociedad mutualista en su afán por mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

En este contexto se inscriben diversos intentos prácticos por poner en pie las primeras cooperativas. Pero, quizá la primera experiencia relevante, sea la que a

¹⁸ Entre dichos intelectuales y dirigentes destacan los nombres de Juan de Mata Rivera, Luis G. Miranda, Ricardo Valetti, Benito Castro, Abraham Olvera y Andrés Díaz Milian, entre otros.

mediados de 1873 promovieron los dirigentes del Círculo Obrero de México, quienes se propusieron impulsar la creación de talleres cooperativos, constituyéndose el primero de ellos el 16 de septiembre de ese mismo año entre el gremio de sastres y del cual salió la que se reconoce como la primera sociedad cooperativa de México: la de los sastres de la ciudad de México.

Inspiradas en el ejemplo de este primer Taller cooperativo, otras sociedades mutualistas intentaron -con más o menos éxito- su conversión en sociedades cooperativas. Uno de los casos más sobresalientes fue el de la mutual Sociedad Progresista de Carpinteros cuyos 32 miembros decidieron en 1874 liquidar su sociedad mutual para convertirla en sociedad cooperativa y de consumo denominándola "Compañía Cooperativa de Obreros de México".

Otras mutualistas que se transformaron en cooperativas fueron la Fraternal de Sombrereros, la Sociedad del Ramo de la Sastrería y la Sociedad Reformadora "Sombrerería Mexicana La Huelga".

Si bien en un principio el movimiento obrero fue el más receptivo al mensaje cooperativista, muy pronto diferentes sectores sociales empezaron a reconocer sus virtudes y a participar activamente promoviendo la creación de diferentes sociedades cooperativas. Todo este impulso social determinaría que el propio gobierno federal, ya en tiempos de la dictadura de Porfirio Díaz, se convenciera de la necesidad de promover el cooperativismo, razón por la cual decidió incluir un capítulo referente a ellas en el Código de Comercio de 1889, siendo el primer ordenamiento jurídico que, de manera expresa, hizo referencia a este tipo de entidades asociativas como parte de las diferentes sociedades mercantiles con reconocimiento jurídico en el país.

Así, bajo la dictadura porfirista, de la posterior conmoción social que provocó la revolución mexicana y en medio del proceso de configuración del nuevo Estado-Nación surgido de ella, transcurrieron casi 40 años para que en 1927, se expidiera la primera Ley específica para las sociedades cooperativas de México. Seis años después, en 1933, se emitiría una segunda ley corrigiendo muchos de los defectos que -por haber sido la primera en su tipo- presentaba la de 1927. Sin embargo, el cooperativismo como tal, sólo experimentaría un verdadero auge durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), periodo durante el cual se creó un gran número de cooperativas de consumo y de producción, tanto en el medio rural como en las ciudades más importantes.

Como una medida tendiente a fortalecer el desarrollo del cooperativismo, en 1938, se dictó una nueva Ley General de Sociedades Cooperativas que anuló a la anterior. No obstante, durante las tres décadas siguientes, el desarrollo del cooperativismo dejó de ser estimulado y sólo volvió a cobrar impulso durante el mandato presidencial de

Luís Echeverría Álvarez (1970-1976). El cooperativismo volvió a ser fomentado por el Gobierno Federal como parte de la estrategia destinada a propiciar que funcionaran determinados factores de la producción y como un mecanismo de control y mediatización de los movimientos populares.

Aunque en 1980 se expidió el "Plan Nacional de Fomento Cooperativo: 1980-1982", este documento tuvo escaso impacto por su instrumentación. Durante los años ochenta, ya en pleno viraje hacia el modelo basado en el libre mercado, prácticamente se abandonó al cooperativismo,

Con relación a la situación imperante en la primera mitad de los años noventa, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Sociedades Cooperativas de 1938, la Dirección de Fomento Cooperativo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), era el organismo público encargado del registro de las sociedades cooperativas legalmente constituidas. En el último informe proporcionado por la dependencia, correspondiente a julio de 1993, se reportaban 10,558 cooperativas con registro vigente, con 492,481 socios fundadores. Las cooperativas de producción sumaban 7,219 y las de consumo 3,339, incluidas las de servicios, comercialización y de participación e intervención. En términos absolutos, las cooperativas más numerosas eran las agropecuarias, 2,829, que representaban alrededor del 20% del total en el país. Con menor incidencia se reportaba la presencia de las de consumo, las de pesca y las de transporte.

Ahora bien, debido a que la Ley Cooperativa de 1938 no consideraba la posibilidad de constituir sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, éstas se desarrollaron a partir de 1951 al margen de la normatividad, adquiriendo la denominación de Cajas Populares. De este modo, si bien estas entidades asociativas no pudieron adquirir personalidad jurídica, en su funcionamiento cotidiano, se empeñaron siempre en aplicar los principios universales del cooperativismo, a tal grado que su organismo de integración, la denominada Confederación Mexicana de Cajas Populares, constituida en enero de 1964, se convirtió al poco tiempo en integrante con derechos plenos de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

En 1991 se reformó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito para dar cobertura legal a las Cajas Populares, bajo la figura de Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP). Para entonces, el movimiento nacional de Cajas Populares contaba con 229 integrantes que a su vez agrupaban 444,749 socios. De lo anterior, el Diagnóstico del PFES (2013) concluye que antes de 1994 existían en México dos movimientos cooperativos: el organizado en la Confederación Nacional Cooperativa (CONACOO), fundada en 1942 y que gozaba de reconocimiento pleno de la Ley y el Movimiento Nacional de Cajas Populares que operaba con mecanismos propios de autorregulación.

Afortunadamente la nueva Ley Cooperativa de 1994, decretó la disolución de todos los organismos de integración creados hasta entonces, incluyendo lógicamente a la CONACCOOP y se estableció la no obligatoriedad de afiliación de las cooperativas de base a los diferentes organismos de integración de segundo y tercer nivel, con lo que se abrió paso a que los futuros procesos de integración cooperativa se realizaran bajo nuevos criterios auténticamente democráticos y alrededor de nuevas estructuras organizativas: Uniones, Federaciones, Confederaciones y el Consejo Superior del Cooperativismo.

Empero, conviene aclarar que los procesos de integración que se han dado entre las cooperativas de ahorro y préstamo del país, fueron influidos de manera determinante por la expedición de la llamada Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), publicada en el DOF el 4 de junio de 2001, un ordenamiento jurídico cuyo principal objetivo consistía en evitar la comisión de fraudes o delitos que pusiesen en peligro el patrimonio de los ahorradores de dichas instituciones. La aprobación de la citada Ley se justificó como producto de las inconsistencias o insuficiencias de la LGSC en materia de regulación y supervisión de las operaciones financieras que realizan las cooperativas de ahorro y préstamo, creándose, en consecuencia, tres categorías de sociedades cooperativas: de producción, de consumo y de ahorro y préstamo.

La aprobación de la citada Ley, generó un profundo proceso de división al interior del cooperativismo de ahorro y préstamo del país, como se verá más adelante.

En lo relativo al subsector de empresas de los trabajadores, aunque tampoco existe mucha información sobre su evolución reciente, podemos deducir que éstas se han visto afectadas por las políticas de desregulación y flexibilización laboral que se han impulsado en los últimos años y que han generado condiciones donde los derechos laborales y sindicales de los trabajadores han sufrido detrimento.

Finalmente, sobre el subsector identificado como otros, donde destacan las SSS, podemos advertir que el marco jurídico que las regula prácticamente se ha estancado, por lo que hoy en día resulta ya obsoleto en muchos sentidos. Sin embargo, las políticas públicas de carácter asistencial implementadas han tenido como efecto un relanzamiento de dicha figura social, al grado de convertirse en la forma de organización más difundida en el campo mexicano.

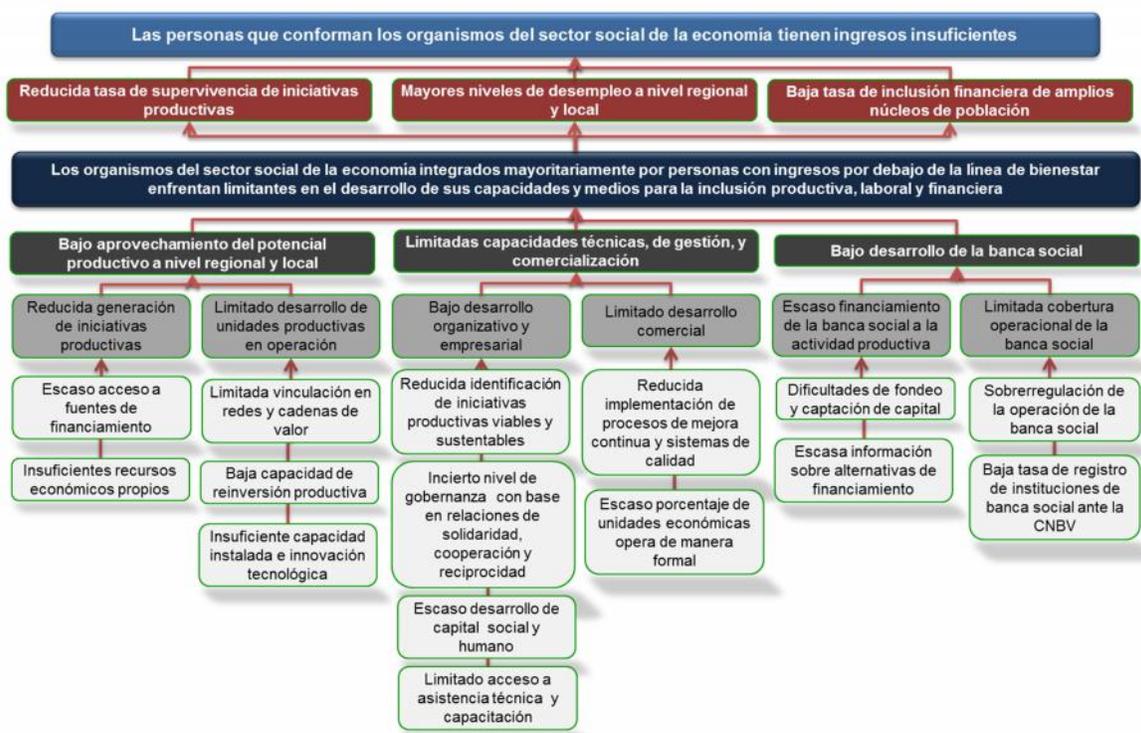
Por otra parte, en relación con los problemas que enfrentan las personas con ingresos insuficientes para organizarse, crear un OSSE y realizar actividad económica, sobresale que en las décadas recientes pocos programas (con excepción del Programa de Opciones Productivas, FONAES luego PFES y apoyos con microcréditos, entre otros) han tenido como objetivo atender la pobreza con iniciativas productivas que resuelvan sus causas estructurales. Destaca al mismo tiempo que sus

evaluaciones no son rigurosas, pero sí proveen información documental y analítica sobre sus efectos positivos. Los programas como POP han generado una larga experiencia aplicando distintas modalidades de apoyo, descartando unas y adecuando o creando otras. Su trabajo directo con la comunidad le permitió darle un enfoque participativo a sus acciones.

III.4. Árbol del problema

El árbol del problema es una herramienta que ilustra las causas y efectos del problema que busca atender un programa social. El correspondiente al Programa de Fomento a la Economía Social se muestra en la siguiente figura:

Figura 3. Árbol del Problema



Con base en el árbol del problema, los OSSE integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera derivadas de (1) bajo aprovechamiento del potencial productivo a nivel regional y local (2) limitadas capacidades técnicas, de gestión y comercialización y (3) bajo desarrollo de la banca social. Mientras que los efectos más importantes de esta situación son los siguientes: (1) reducida tasa de supervivencia de iniciativas productivas, (2) mayores niveles de desempleo a nivel regional y local y, (3) baja tasa de inclusión financiera de amplios núcleos de la población.

III.4.1 Causas del problema

A continuación se exponen y desagregan las causas por las que determinan las limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera derivadas, que enfrentan los OSSE integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Cabe señalar que en las causas que sea posible, primero se presenta un panorama general de las condiciones que enfrentan los OSSE en general y en seguida, se profundiza en los aspectos que condicionan a los OSSE integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, a partir de las características de las personas que si bien no conforman un OSSE, se estiman tienen elementos para organizarse en un OSSE y buscar el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.

III.4.1.1 Bajo aprovechamiento del potencial productivo a nivel regional y local

Los organismos del sector social de la economía y, en particular, los OSSE conformados por personas en esta situación enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para su inclusión productiva y laboral. Una primera razón de ello se relaciona con el bajo aprovechamiento del potencial productivo a nivel regional y local que a su vez se debe a una reducida generación de iniciativas productivas y al limitado desarrollo de unidades productivas en operación.

Reducida generación de iniciativas productivas

Insuficientes recursos económicos propios

La reducida generación de iniciativas productivas tiene una primera explicación en los insuficientes recursos económicos propios. Este hecho queda evidenciado en el hecho de que, para 2014, 53.2% de la población (63.8 millones de personas) registraba ingresos inferiores a la línea de bienestar económico, mientras que 20.6% no contó con ingresos suficientes para cubrir al menos sus necesidades alimentarias¹⁹ (24.6 millones de personas). Esta situación se agudiza en el ámbito rural, en el cual 62.4% de la población (17.3 millones de personas) tenía ingresos inferiores a la línea de bienestar mientras en las localidades urbanas esta situación caracterizaba a 50.5% de la población (46.5 millones de personas).

Entre las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar es posible distinguir dos grupos de personas ocupadas: i) las personas que son remunerados o subordinados y; ii) aquellas personas con ingresos por trabajo independiente o por

¹⁹ MCS- ENIGH 2014.

cuenta propia. El segundo grupo sirve como una primera aproximación a aquellas personas con iniciativas productivas. Los insuficientes recursos económicos propios son una constante entre grupos de población que ya realizan alguna actividad productiva por cuenta propia; para 2014, 74.9% de la población con negocios agropecuarios (2.6 millones de personas) registraba ingresos inferiores a la línea de bienestar económico en el ámbito nacional, en tanto, aquellas con ingresos por negocios no agropecuarios registraban que 53.6% tenía ingresos inferiores a la línea de bienestar (4.0 millones de personas).

La situación de ingresos insuficientes se refleja en la alta incidencia de pobreza de las unidades económicas. En el ámbito rural es posible profundizar sobre las condiciones en las que operan las unidades Económicas Rurales (UER)²⁰. De acuerdo con FAO-SAGARPA (2012), para 2008, 80% de las UER de los primeros dos estratos se encontraban en pobreza alimentaria²¹, mientras que 63.8% del estrato E3 enfrentaba una situación de pobreza patrimonial (Cuadro 12).

Cuadro 12. Pobreza por ingresos en las Unidades Económicas Rurales en México

ESTRATO	POBREZA ALIMENTARIA	POBREZA DE CAPACIDADES	POBREZA PATRIMONIAL
<i>E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado</i>	80.1%	83.5%	91.1%
<i>E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado</i>	82.6%	86.8%	94.7%
<i>E3: En transición</i>	34.5%	40.0%	63.8%

Fuente: FAO-SAGARPA, 2012

Al analizar el comportamiento de las unidades económicas en el sector rural en torno a su nivel de activos, destaca que para 2008, el valor promedio de los activos en las UER familiares de subsistencia en México, se encontraba muy por debajo del

²⁰ Conjunto formado por los terrenos, con o sin actividad agropecuaria o forestal en el área rural o con actividad agropecuaria en el área urbana, ubicados en un mismo municipio; los animales que se posean o críen por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo, independientemente del lugar donde se encuentren; así como los equipos, maquinarias y vehículos destinados a las actividades agrícolas, pecuarias o forestales; siempre que durante el periodo de marzo a septiembre de 2007, todo esto se haya manejado bajo una misma administración. INEGI citado por SAGARPA

<http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/veracruz/Documents/Evaluaciones%20Externas/2009/2009%20-%20Tipologia%20de%20Productores%20Agr%C3%ADcola.pdf>

La unidad económica rural corresponde a la unidad de producción en el sector agropecuario y pesquero, SAGARPA y FAO (2012)

http://smye.info/cuestionario_final/diagnostico/apps/files/CAP1.pdf

²¹ De acuerdo con la pobreza por ingresos, la pobreza alimentaria se refiere a la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

promedio nacional que era de \$132,051 pesos. Incluso, más de 50% de las UER que no están vinculadas al mercado, no contaba con algún activo productivo.

Lo anterior puede ser explicado por al menos dos factores. Los insuficientes recursos económicos propios que les impiden la inversión inicial en bienes de capital, afectando así la capacidad productiva; y la baja penetración de servicios financieros en el medio rural, que limita la posibilidad de acceder a créditos.

Escaso acceso a fuentes de financiamiento

De acuerdo con el CONEVAL, son escasos los instrumentos económicos y financieros diseñados ex profeso para proyectos productivos de personas con ingresos insuficientes. (CONEVAL, 2014a)²². De igual manera, es escasa la difusión de información sobre las alternativas para generar proyectos productivos a través de organismos del sector social de la economía

Aunado a lo anterior, los instrumentos vigentes cuentan con escasos esquemas de apoyos complementarios para la generación, seguimiento y consolidación de proyectos productivos de personas u organizaciones de personas con ingresos insuficientes; junto al limitado acceso al crédito y a las transferencias no recuperables para proyectos productivos; situaciones que en conjunto, limitan generación de proyectos productivos en este grupo de población (CONEVAL, 2014b)²³.

Aunque no todos los micronegocios corresponden a figuras de OSSE²⁴, es posible señalar que el contexto que enfrentan este tipo de unidades económicas aproximan las situaciones que en general enfrentan (o enfrentarán) OSSE en general, así como aquellos integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la LB.

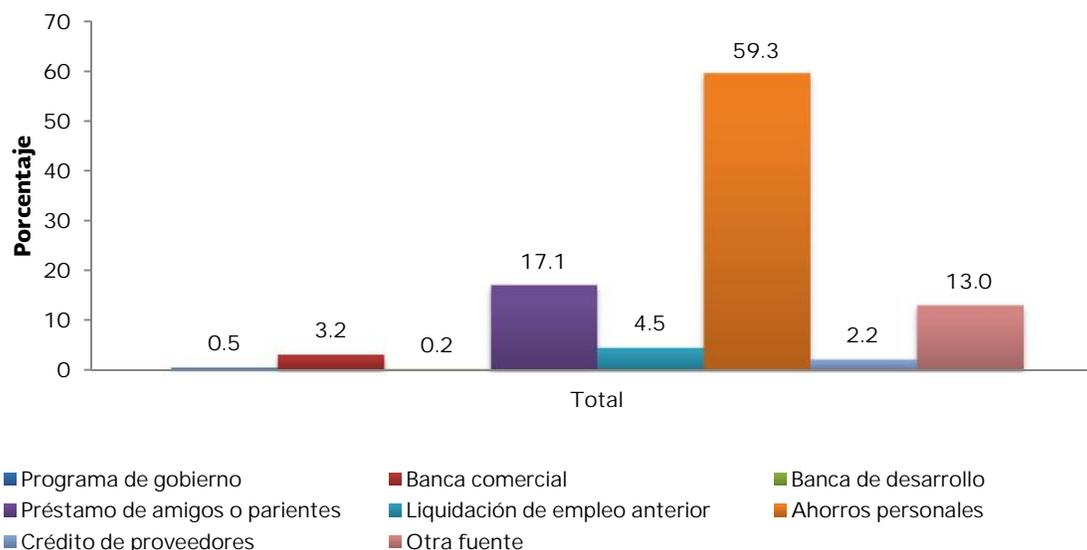
Con base en la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN, 2012) levantada por el INEGI, a nivel nacional 83.8% de los micronegocios (aproximadamente 7.7 millones, ya sea que la posición en la ocupación del dueño sea empleador o trabajador por su cuenta) requirió financiamiento inicial. Sin embargo, entre los micronegocios que requirieron dicho financiamiento, 59.3% lo solventó con ahorros personales y 17.1% con préstamos de amigos y parientes, en contraste sólo 0.5% lo hizo mediante programas de gobierno, 3.2% de la banca comercial, 0.2% de la banca de desarrollo y 2.2% de crédito de los proveedores.

22 CONEVAL (2014a). Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al financiamiento de Actividades Productivas y de Servicios 2012-2013.

23 CONEVAL (2014b). Evaluación estratégica de la política pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009-2012

24 El INAES señala que los OSSE se sitúan en su mayoría dentro de las dimensiones operativas de las pequeñas y medianas empresas por lo que enfrentan factores adversos que limitan su creación, desarrollo y consolidación.

Gráfica 2. Porcentaje de micronegocios que requirieron financiamiento inicial por fuente, 2012



Fuente: elaborado por la DGAP con datos de la ENAMIN, 2012- INEGI.

En el medio rural, los pequeños productores carecen de alternativas de crédito, lo que limita su potencial de inversión en la apertura o expansión de negocios.

Para 2008, sólo 6.2% de los productores rurales y pesqueros en México accedieron a un crédito²⁵, siendo las Uniones de Crédito la principal fuente de financiamiento, seguida de Financiera Rural con el 64.4 y 26.9% de participación, respectivamente. Sin embargo, los bajos niveles de acceso a servicios financieros se concentran primordialmente en los primeros estratos de las UER (Cuadro 13), lo que resulta consistente con los bajos niveles de capital físico con los que cuentan.

Cuadro 13: Grado de acceso a mecanismos de crédito por parte de las Unidades Económicas Rurales en México

ESTRATO	UER CON ACCESO A CRÉDITO
<i>E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado</i>	sin acceso
<i>E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado</i>	2.7%
<i>E3: En transición</i>	7.3%
<i>E4: Empresarial con rentabilidad frágil</i>	13.1%
<i>E5: Empresarial pujante</i>	*

²⁵ FAO-SAGARPA (2008).

ESTRATO	UER CON ACCESO A CRÉDITO
<i>E6: Empresarial dinámico</i>	50.5%
Nacional	6.2

Fuente: FAO-SAGARPA 2012

* Sin información disponible

Por otra parte, el Banco Mundial (2012), señaló que hacia 2011 sólo 15% de los adultos mayores de 15 años viviendo en áreas rurales de México tenían una cuenta en una institución financiera formal. Al desagregar la información por quintiles de ingreso, del 40% de la población de menores ingresos, sólo alrededor del 10% contaba con una cuenta en una institución financiera formal. En todo el país, apenas poco más del uno% de la población adulta usaba una cuenta en una institución formal para la realización de negocios. Mientras que sólo 22% de la población adulta indicó haber ahorrado algún dinero durante el año, sólo 3.5% lo hicieron en una institución financiera formal.

Adicionalmente, la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012 (ENIF 2012) destaca que 34% (23.7 millones) de la población adulta utilizaba al menos un mecanismo de crédito informal y dicho porcentaje se elevaba a 35% en localidades de menos de 15 mil habitantes; mientras era de 33.0% en localidades de 15 mil o más habitantes.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio en el cuarto trimestre de 2009, menos del 18% de las pequeñas empresas recurrió al financiamiento de la banca comercial como fuente de financiamiento. Para aproximadamente el 70% de estas empresas, el crédito de los proveedores constituyó la única fuente de recursos externos²⁶.

La situación se agrava en el caso de las unidades de producción con actividad agropecuaria, de las cuales menos del 4% tiene acceso a las fuentes de crédito, principalmente de instituciones gubernamentales de financiamiento al desarrollo.

Limitado desarrollo de unidades productivas en operación

Limitada vinculación en redes y cadenas de valor

En lo que se refiere al impacto económico de los OSSE, puede afirmarse que la mayoría de ellos no son eficientes desde el punto de vista económico y un buen

²⁶ Banco de México, Resultados de la encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio, Período: Oct-Dic 2009, consulta en línea.

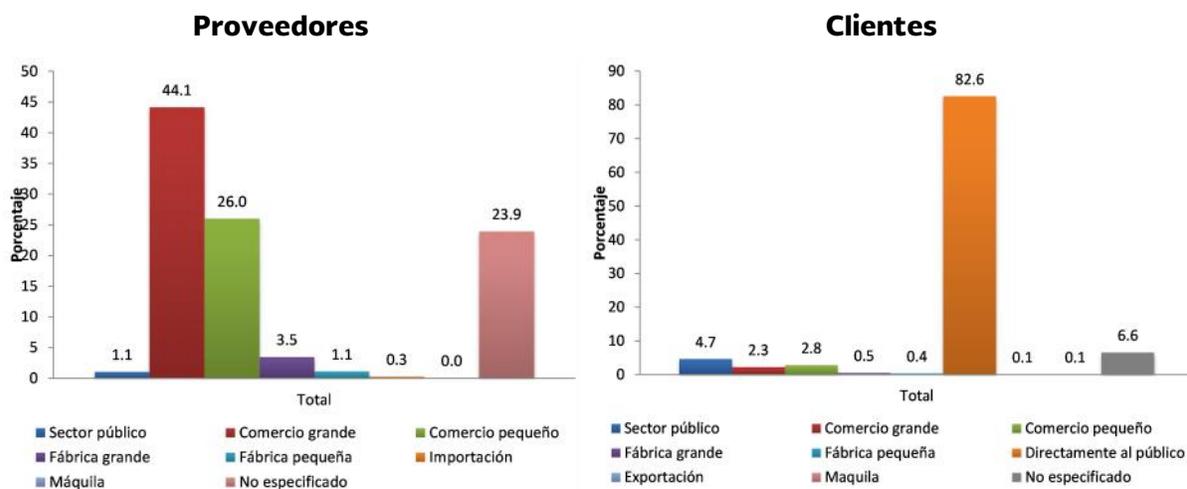
porcentaje no funciona en los hechos o su desarrollo es limitado. Muchos OSSE prácticamente están en quiebra y enfrentan a graves problemas de liquidez y de cartera vencida. (INAES, 2013). Esta situación en parte se explica por su posición y relación con la estructura productiva nacional, regional y local, es decir, por su limitada vinculación con otros sectores económicos y cadenas de valor.

La presencia de reglas y procesos de gobernanza que coadyuvan a la concentración del poder y las oportunidades económicas, aunado a la prevalencia de vínculos débiles de muchos territorios con mercados dinámicos, limita el florecimiento de las estructuras productivas de las regiones, generando condiciones laborales, sociales y económicas desfavorables para los habitantes y organizaciones productivas de dichas regiones.

De acuerdo con la CEPAL, existe consenso en la importancia para el desarrollo económico y social de la integración de las pequeñas y medianas empresas en encadenamientos productivos. Se propone generalmente el desarrollo de economías externas o externalidades, la integración de las pymes -ya sea entre ellas, mediante relaciones asociativas, o con empresas de mayor tamaño- para reforzar las economías regionales a través de mejoras en el desempeño empresarial y productivo, así como en el desarrollo de nuevas competencias laborales, procesos de aprendizaje y escalamiento productivo.

Para aproximar la situación que prevalece en los OSSE en relación con su vinculación en redes y cadenas de valor, nuevamente se emplea información en relación con los micronegocios. Para 2012, sobresale que los principales proveedores de este tipo de establecimientos eran el comercio grande con 44.1%, el comercio pequeño con 26.0% y 23.9% tenía proveedores no especificados. Por el lado de sus clientes, la mayor parte de los micronegocios proveía bienes o servicios directamente al público y sólo 4.7% tenía como cliente al sector público, 2.8% al comercio pequeño y 2.3% al comercio grande. Estos datos indican la escasa interrelación productiva de la mayoría de los emprendimientos pequeños.

Gráfica 3. Proveedores y clientes de micronegocios, 2012 (porcentaje)



Fuente: elaborado por la DGAP con datos de la ENAMIN, 2012- INEGI.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, para 2010, habían 26,062 localidades en el país sin acceso a carreteras pavimentadas o terracería a menos de un kilómetro de distancia, de las cuales 14.0% se ubican a una distancia mayor a 10 kilómetros de cualquier camino transitable, dejando en relativo aislamiento territorial a más de un millón de personas.

De manera semejante, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, reportó que para 2011, de una longitud total de 135,408.6 km de caminos rurales, 30.9%, se encontraban en buenas condiciones; mientras que 27.7% de esos caminos registraron un estado físico deficiente. Respecto a las carreteras alimentadoras, para ese mismo año, 40.8% se encontraba en buenas condiciones mientras que 21.9% presentaban un estado físico deficiente.

Baja capacidad de reinversión productiva

En la operación de los micronegocios sobresale el reducido nivel de ganancias que reportan este tipo de emprendimientos, los cuales limitan su capacidad de reinversión productiva. De acuerdo con la ENAMIN 2012, el nivel de ganancias al mes en términos de salarios mínimos de los micronegocios se concentraba en aquellos que obtenían hasta uno con 30.1%, más de uno y hasta dos con 22.3%, con más de dos y hasta tres 15.1% y más de tres y hasta cinco salarios mínimos por mes 13.6%.

De igual manera, al analizar el destino del gasto mensual de los micronegocios, en 2012 en promedio sólo 1.1% se dedicaba a la reposición y mantenimiento de activos, gastos en los que se incluía la reposición y mantenimiento de instrumentos, maquinaria y utensilios de trabajo, así como la reparación, mantenimiento o ampliación del local.

En el sector rural, entre las causas que limitan la capacidad de los productores para incrementar sus ingresos autónomos se encuentran aquellas vinculadas al acceso a los mercados y las condiciones en que esto ocurre, las cuales son:

i) Productos poco competitivos. De acuerdo con FAO (2004), algunos de los problemas más comunes que enfrentan las pequeñas unidades productivas en el país en el ramo alimentario son: la falta de condiciones higiénicas para el manejo insumos o productos terminados; la falta de sistematización de los procesos; el envasado inadecuado de productos; los canales de comercialización que privilegian al intermediario y castigan al productor; y quizá la más importante, la incapacidad por parte de los pequeños productores de identificar oportunidades de mercado. Lo anterior se traduce, en muchos casos, en la baja incorporación a cadenas productivas, desaprovechamiento de ventajas comparativas y problemas de competitividad. Se considera que estos problemas son causados por el aislamiento geográfico y la deficiente infraestructura de comunicaciones y transportes.

ii) Prácticas comerciales injustas e inequitativas. Tan solo en la agricultura, según SAGARPA (2013), la prevalencia de mercados agroalimentarios concentrados en pocas empresas, aunado a los bajos niveles de organización y asociación productiva entre los pequeños agricultores, los deja en una situación de desventaja al momento de poder cumplir con las reglas de calidad y fitosanitarias en los productos de alto valor, tales como las frutas, vegetales y productos procesados. De acuerdo con el Censo Agropecuario (2007), únicamente 1.9% de las unidades económicas en el ámbito rural pertenecían a alguna agrupación u organización de productores.

Insuficiente capacidad instalada e innovación tecnológica

Los emprendimientos en pequeño en México se caracterizan por el predominio del tipo de asociación individual en 95.1% de los casos, 3.6% son de carácter familiar y sólo 1.3% son no familiares o mixtos. Por otro lado, sólo 32.6% de los micronegocios cuenta con instalaciones propias como local independiente o establecimiento en conjunto de locales, lo que en general, indica la reducida capacidad instalada de estos emprendimientos.

Una de las características más sobresalientes de los micronegocios en México es su concentración en tamaños reducidos de acuerdo con el número de trabajadores. Para 2012, 64.7% de este tipo de emprendimientos se conformaban sólo del dueño,

22.0% tenía un trabajador, 7.5% dos trabajadores y 2.9% tres trabajadores. De manera que 97.1% de los micronegocios tenían como máximo tres trabajadores.

Por otra parte, la reducida implementación de procesos de mejora continua y de manejo de inventarios y equipos de control, explican en cierta medida porque cerca de 90% de las pequeñas y medianas empresas²⁷ no cuentan con algún tipo de certificación de calidad. Lo que dificulta su integración a cadenas productivas y afecta la vocación exportadora que pudieran presentar. Aproximadamente 42% de estos empresarios²⁸ considera que la tecnología utilizada por los competidores, es superior a la propia. Esto último, junto con la obsolescencia de la maquinaria y equipo, son un factor de riesgo, sobre todo al observar los patrones de inversión que se siguen de forma aventurada y con una visión de corto plazo.

En México, únicamente 4.5% de las pequeñas empresas realizan actividades de investigación y desarrollo tecnológico²⁹, situación que obstaculiza el reto de alcanzar una mayor productividad y competitividad de los factores productivos. Se presentan rezagos en la formación de los recursos humanos, así como la persistencia de procesos y modelos de organización obsoletos, una reducida oferta de capacitación y asistencia técnica especializada, un limitado desarrollo tecnológico y escaso interés de los empresarios por las innovaciones generadas en los centros de investigación nacionales.

Con relación al sector agropecuario, alrededor del 15% de la unidades productivas cuentan con vehículos en funcionamiento³⁰ destinados a la actividad que realizan, la mayor parte de ellos con antigüedad de entre 7 y más de 20 años.

III.4.1.2 Limitadas capacidades técnicas de gestión y comercialización

Otra causa por la que los OSSE enfrentan obstáculos para su creación, desarrollo y consolidación como opción para la generación de ingresos en amplios sectores de la población con ingresos insuficientes, se refiere a las limitadas técnicas de gestión y comercialización. Esta causa a su vez se desagrega principalmente en que las organizaciones productivas presentan un bajo desarrollo organizativo y empresarial y un limitado desarrollo comercial.

²⁷ Pavón, Lilianne, *Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010.

²⁸ Ídem.

²⁹ INEGI-CONACYT (2012). *Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico y Módulo sobre Actividades de Biotecnología y Nanotecnología 2012 (ESIDET-MBN)*, México.

³⁰ INEGI, *Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*, México, 2009.

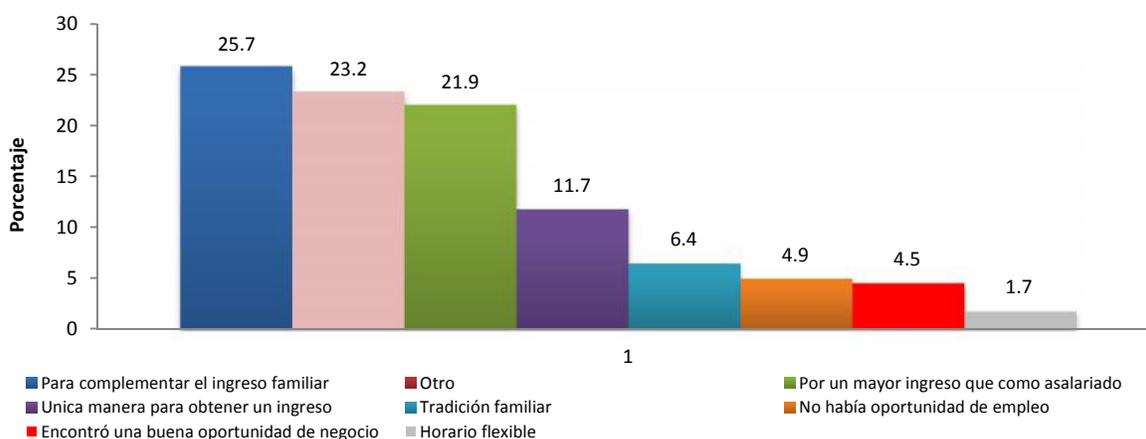
Bajo desarrollo organizativo y empresarial

Reducida identificación de iniciativas productivas viables y sustentables

En México, el INAES señala que existe una limitada identificación de proyectos productivos rentables, falta de modernización de los procesos productivos y ausencia de nuevas tecnologías, y que se carece en general de formación e incubación en ambientes de negocios y de presencia en el mercado de las organizaciones productivas. También persiste una limitada capacitación técnica, empresarial, y relacionada con el desarrollo de habilidades técnico administrativas y estrategias financieras para el desarrollo y consolidación de las iniciativas productivas de las personas con ingresos insuficientes.

Como ya se ha mencionado, en los emprendimientos en pequeño prevalecen los esquemas de asociación individuales y familiares. En 2012, sólo 1.2% correspondían al tipo de asociación no familiar y 0.1% al mixto. Al mismo tiempo sobresale que el motivo principal para iniciar la actividad o negocio de los emprendedores en pequeño se relacionan en gran medida con el mejoramiento en el nivel de ingresos. En 2012, 25.7% de los emprendedores en pequeño manifestaron que su principal motivo era complementar el ingreso familiar, 23.2% indicó otro motivo, 21.9% inicio actividades buscando un mayor ingreso que como asalariado, mientras 11.7% señaló que era la única manera de obtener un ingreso.

Gráfica 4. Motivo principal para iniciar la actividad o negocio, 2012 (porcentaje)



Fuente: elaborado por la DGAP con datos de la ENAMIN, 2012- INEGI.

Dentro de los principales motivos para iniciar un negocio en pequeña escala sólo 4.5% indicó que su emprendimiento se debía a que encontró una buena oportunidad de

negocio. Lo anterior evidencia la escasa identificación de proyectos productivos rentables como motivo para realizar emprendimientos.

Los bajos niveles de habilidades cognitivas, aunado a una escasa o deficiente capacitación técnico-productiva y empresarial de los individuos impiden que estos puedan convertirse en agentes económicos eficientes, dinámicos y emprendedores. Por un lado, para aquellos que hoy son potenciales productores o emprendedores, la baja calidad en el sistema educativo y su desvinculación con las necesidades productivas locales aunado al limitado fomento empresarial entre la población joven de México ha traído como consecuencia la prevalencia de bajas tasas de emprendimiento en el país; mientras que por el otro lado, aún para los que hoy se desempeñan como productores o trabajadores por cuenta propia, el bajo nivel educativo, el reducido acceso a información relevante para la toma de decisiones, los deja en una posición desventajosa. (SEDESOL, 2015)

De acuerdo con INEGI (2014), la productividad total de los factores (PTF) para el total de la economía mexicana registró una reducción promedio de 0.31 puntos porcentuales entre 1991 y 2012. Sin embargo, al analizar la PTF por actividad económica destaca que el subsector agrícola ha registrado una contracción promedio de 2.48 puntos porcentuales, cifra que resulta superior a la reducción observada en otros subsectores para el mismo periodo. (SEDESOL, 2015)

Incierto nivel de gobernanza basada en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad

Situaciones adversas como la reducida creación, desarrollo y consolidación de las Empresas de Economía Social y el desaprovechamiento de las potenciales ventajas de formar cadenas productivas, caracterizan a los OSSE. (INAES) Por otro lado, con base en la ENAMIN 2012, sobresale que 94.7% de los micronegocios manifestaron como expectativa continuar con sus operaciones. De este subconjunto de emprendimientos, destaca que sólo 0.7% indicó que buscaría asociarse con otros negocios o personas, lo cual refleja el reducido desarrollo organizativo y empresarial de estos emprendimientos.

En el ámbito rural, FAO-SAGARPA (2012) señalan que las UER enfrentan problemas de competitividad y rentabilidad débil debidos, entre otras cosas, a un entorno macroeconómico desfavorable, bajos niveles de productividad, baja calidad de los productos, y una débil integración de las cadenas productivas.

En México, cerca del 80% de los productores en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas, lo que implica que no cuentan con escala productiva apropiada y que además presentan problemas de organización que limitan su productividad y competitividad, dificultando la integración de la cadena de valor desde la producción

hasta la comercialización. De acuerdo con el Censo Agropecuario (2007), únicamente el 1.9% de las unidades económicas en el ámbito rural pertenecían a alguna agrupación u organización de productores.

Por otra parte, al interior de las organizaciones productivas y OSSE, en muchos de los casos, los nuevos socios son hijos o parientes de los socios de la cooperativa y no necesariamente los trabajadores con más méritos o antigüedad. En otros casos, los nuevos socios, entran a ocupar el lugar que dejan los socios originales por muerte, jubilación o migración. En contraste, algunos socios pueden realizar exclusivamente actividades de administración o gestión de la cooperativa y no perder su calidad de socios. (INAES)

Como ya se señaló, la expedición de la nueva Ley Agraria en 1992 ha transformado las formas de organización tradicionales en el medio rural, y supone una disminución en la propiedad social y del trabajo colectivo.

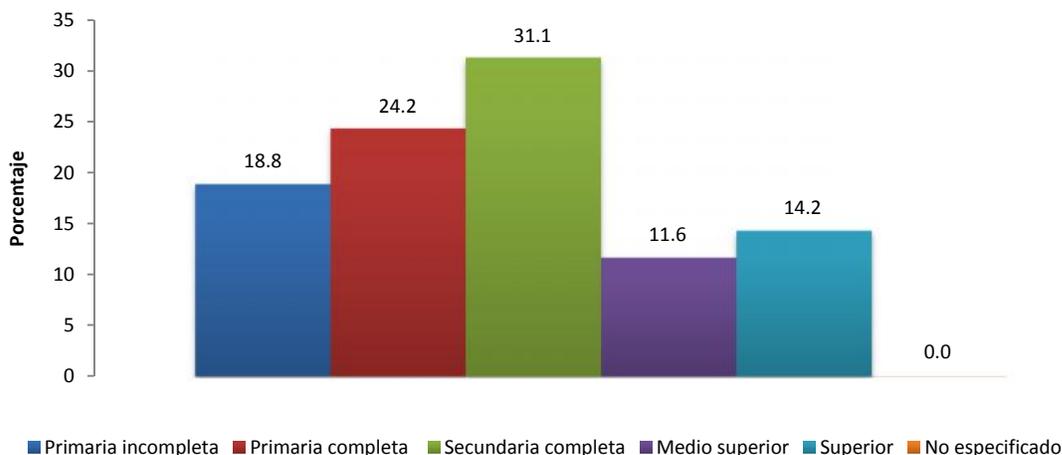
Escaso desarrollo de capital social y humano

Aunque la promoción del emprendimiento de micro y pequeña escala se considera como una alternativa de salida a los ingresos insuficientes y a las trampas de pobreza y desigualdad prevalentes en los ámbitos urbanos y rurales; estas iniciativas enfrentan un entorno de escaso desarrollo del capital social y humano.

Lo anterior es reconocido tanto en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, como el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018, en el cual se establece como prioridad de la política de desarrollo social la necesidad de proveer de herramientas y capacidades a los ciudadanos de las regiones más rezagadas del país, entre los que se encuentran aquellos cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, para que a través de sus propios medios logren tener acceso a más y mejores opciones productivas que les permitan generar empleo e ingresos sostenibles en el largo plazo, que los conduzca a mayores niveles de bienestar. (SEDESOL, 2015).

En este contexto, con base en datos de la ENAMIN, 2012 del INEGI, se identifica que 18.8% de los dueños de micronegocios cuentan con primaria incompleta, 24.2% con primaria completa y 31.1% secundaria completa. Solamente 11.6% cuenta con educación media superior y 14.2% educación superior. Los niveles no tan elevados de capital humano que caracterizan a los dueños de micronegocios pueden compensarse en cierta medida si cuentan con un amplio capital social.

Gráfica 5. Nivel de instrucción de dueños de micronegocios, 2012 (porcentaje)



Fuente: elaborado por la DGAP con datos de la ENAMIN, 2012- INEGI.

Una limitada dotación de activos (humanos, financieros y físicos) vulnera de manera importante el desarrollo de la población más necesitada, limitando su capacidad de organizarse y generar opciones productivas que les permitan superar su condición de vulnerabilidad económica. Existen al menos tres sub-causas vinculadas a la dotación de activos, las cuales limitan la capacidad de los productores (o personas con iniciativas productivas) para incrementar sus ingresos autónomos.

i) Bajo desarrollo de capacidades técnico productivas y empresariales. Lazear (2004) encontró que existe un vínculo entre el desarrollo de capacidades técnico-productivas y empresariales diversificadas, con la probabilidad de que un individuo decida emprender un negocio propio. Sin embargo, el desarrollo de estas capacidades puede estar restringido por: el limitado fomento empresarial entre la población joven, la baja calidad en el sistema educativo y su desvinculación con las necesidades productivas locales, y limitado acceso a información relevante para la toma de decisiones.

De acuerdo con el Informe de Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2013), la tasa de emprendimiento en México es del 14.8%, mientras que en países de similares niveles de desarrollo, como Chile, Colombia o Perú, las tasas ascienden a 24.3, 23.7 y 23.0%, respectivamente.

Respecto de la calidad educativa, por ejemplo, la Prueba ENLACE 2013 señala que en el medio rural, alrededor de 43.8 por ciento de los estudiantes de 15 años no cuenta con los conocimientos y habilidades mínimas en matemáticas y español. Además, en el medio rural, las tasas de inscripciones a universidades son, en promedio, de 3%, mientras que en el grupo de pobreza extrema alcanzan apenas el 0.1%.

Finalmente, para el medio rural el Diagnóstico FAO-SAGARPA (2012) señala que únicamente 10.2% de las UER con rentabilidad frágil tuvo acceso a algún estudio o análisis que brinde información sobre las posibilidades de desarrollo del sector agroalimentario, uso de nuevas tecnologías y oportunidades de mercado, entre otros aspectos.

ii) La escasa dotación de bienes de capital físico. Desde un enfoque microeconómico la relación entre capital y crecimiento tiene la misma interpretación que en un modelo de crecimiento económico -como el de Solow (1956)- el nivel de capital de las unidades económicas es un factor relevante en la determinación del nivel de producción.

iii) Uso inadecuado de los activos productivos. En un contexto donde los recursos son escasos y las oportunidades de desarrollo y adopción de tecnologías es limitado, el uso eficiente de los recursos disponible para la producción cobra particular relevancia.

Por otro lado, un aspecto de vital importancia, dada su incidencia en la paralización de las iniciativas productivas de los OSSE, lo constituye el carácter empírico del proceso de toma de decisiones de estas empresas. Ante la falta de profesionalización de la dirección, la percepción de los socios, y de algunas personas de su entorno, adquieren un inconveniente protagonismo. La interacción entre el ambiente y ciertas particularidades de los socios, como educación, edad, experiencia, habilidades y liderazgo, son determinantes en el futuro de estas empresas.

Es evidente que los OSSE presentan deficiencias en la gestión y planeación financiera. La falta de información relevante limita sus capacidades de interpretar debidamente las cambiantes condiciones sobre aspectos crediticios, monetarios, abasto de insumos, nuevos productos, participación en el mercado, innovación tecnológica y otras consideraciones necesarias para efectuar una adecuada planeación de la operación y gestión con una visión empresarial de largo plazo. Incurriendo frecuentemente en expectativas irrealizables, gastos e inversiones improductivas, y flujos de caja inconsistentes con el capital de trabajo disponible y con las provisiones de recursos a futuro. También se observan dificultades en la presentación de estados financieros y cierto grado de informalidad en el pago de obligaciones tributarias.

Limitado acceso a asistencia técnica y capacitación

De acuerdo con el Diagnóstico del PFES (2013), existe una escasa vinculación entre universidades y centros de investigación con MIPYMES y Organismos del Sector Social de la Economía. Los bajos niveles de colaboración de las instituciones educativas y de investigación con el aparato productivo nacional derivan en rezagos en la formación profesional de los recursos humanos que requiere la actividad económica, así como la persistencia de procesos y modelos de organización obsoletos, una reducida oferta de

capacitación y asistencia técnica especializada, un limitado desarrollo tecnológico y escaso interés de los empresarios por las innovaciones generadas en los centros de investigación nacional.

Para el ámbito rural, por ejemplo, el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007 (INEGI, 2009), señala que únicamente 2.1% de las unidades productivas del Sector Rural y Pesquero recibieron algún tipo de capacitación productiva o asistencia técnica. Aun suponiendo que la investigación dirigida al sector agrícola es la apropiada, parece claro que no existe acceso efectivo a capacitación productiva o asistencia técnica.

Limitado desarrollo comercial

Reducida implementación de procesos de mejora continua y sistemas de calidad

Respecto al ámbito económico, estudios recientes dan cuenta de lo desigual del terreno de juego para los productores de pequeña escala. En muchos casos, la prevalencia de mercados concentrados en pocas empresas, son el común denominador y representan fuertes barreras a la entrada de nuevos competidores. Lo anterior se ve reforzado por la falta de infraestructura de almacenamiento y distribución por parte de los pequeños productores, que los condena a mantenerse fuera del intercambio comercial de gran escala, o a depender, en el mejor de los casos, de intermediarios que no siempre ofrecen los mejores arreglos comerciales. (SEDESOL, 2015)

El desarrollo de actividades productivas conlleva implícitos riesgos vinculados con el medio en el que se desenvuelven. Estos riesgos y el contexto general, limitan o potencian la implementación de acciones de mejora en los negocios. En este sentido Cristini y Viglione (2003) establecen que un inadecuado ambiente de negocios condiciona el crecimiento y fortalecimiento de la actividad económica de cualquier región del país y sector de la población. En México, la incertidumbre en la aplicación del estado de derecho, aunado a la vulnerabilidad ante shocks climáticos y económicos son dos causas relacionadas con el inadecuado ambiente de negocios.

i) Aplicación del Estado de Derecho. Garantizar la aplicación del Estado de Derecho resulta indispensable para llevar a cabo el libre desarrollo de las actividades económicas de una sociedad. La certidumbre sobre la tenencia de la tierra y la percepción de inseguridad en el país son dos de los elementos clave para contar con lo que se denomina Certeza de Derecho (Heinrich, 1963). Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2014), 58.1% de la población de 18 años y más en el país señalaron que la inseguridad representaban una de las principales preocupaciones en la actualidad, destacando el desempleo y la pobreza como sus principales causas.

ii) Vulnerabilidad ante shocks climáticos y económicos. De acuerdo con el Banco Mundial (2005), las familias en México se ven afectadas, entre otros factores, por choques idiosincráticos y choques covariados que vulneran su bienestar económico. Los choques idiosincráticos se refiere a aquellos que afectan al individuo o a la familia directamente, como enfermedades o desempleo, mientras que los choques covariados son aquellos que afectan simultáneamente a un grupo de individuos o familias, como pueden ser choques económicos, fenómenos naturales, plagas o sequías.

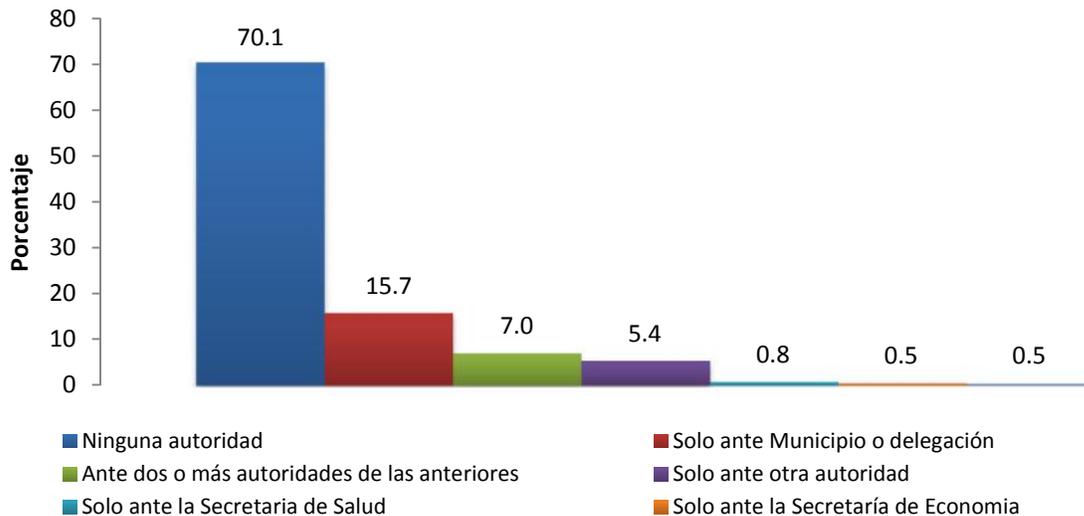
Cabe señalar que entre los propietarios de micronegocios que manifestaron tener como expectativa mantener operando su negocio, 69.2% indicó que lo mantendrá sin cambios importantes y sólo 11.3% mencionó que se seguirá operando buscando mejorar la calidad de los productos o servicios que brindan.

Escaso porcentaje de unidades económicas opera de manera formal

La baja tasa de emprendimiento en México, comparada con lo registrado en otros países de similar nivel de desarrollo, limita la inclusión productiva y laboral de algunos grupos vulnerables. Por ejemplo, la tasa de participación laboral de las mujeres en México es de 42.9%, 25 puntos porcentuales inferior a la de los hombres y también inferior a la de otros países latinoamericanos. La limitada inclusión laboral también afecta la generación de empleos formales, en un contexto en el que la principal actividad sigue siendo la agropecuaria. De los trabajadores informales, 20.8% se ocupan en el sector primario de la economía, en contraste, únicamente el 3.2% de los trabajadores formales se ocupan en dicho sector. Dados los menores niveles de capital físico y humano por trabajador en el sector agropecuario —lo que se traduce en menores niveles de productividad laboral—, esta diferencia se refleja en menores ingresos para los trabajadores informales (Videgaray, 2013).

En el ámbito de los micronegocios sobresalen diversos indicadores relacionados con la informalidad en la que operan. Por ejemplo, 70.1% de los micronegocios no se había registrado ante autoridad alguna, 15.7% tenía registro en su municipio o delegación, 7.0% se había registrado ante dos o más autoridades, 5.4% sólo tenía registro en alguna autoridad y sólo 0.5% tenía registro ante la Secretaría de economía.

Gráfica 6. Registro de micronegocios ante autoridades, 2012 (porcentaje)



Fuente: elaborado por la DGAP con datos de la ENAMIN, 2012- INEGI.

En línea con lo anterior, también debe señalarse que en 2012 sólo 14.7% de los micronegocios mantenía registros contables formales, mientras 64.6% operaba sin llevar registros contables, 18.0% sólo llevaba apuntes personales y 2.2% contaba con caja registradora.

III.4.1.3 Bajo desarrollo de la banca social

Desde sus condiciones específicas los OSSE presentan problemas serios para su nacimiento, consolidación y fortalecimiento como sector. Lo analizado en apartados anteriores apunta a que el SSE además enfrenta muchas de las dificultades y retos de los otros dos sectores económicos, el privado y el público. Además, el Sector Social no está considerado como un factor de impulso a la generación de la riqueza nacional y del bienestar de los mexicanos; lo cual se explica, entre otras razones, debido a que los logros asociativos y empresariales de los organismos que forman parte del Sector Social de la Economía no son difundidos o socializados adecuadamente (INAES, 2013). Esta situación tiene una especial relevancia en cuanto al desarrollo de la banca social. En general, el bajo desarrollo de la banca social se expresa a través del escaso financiamiento que realiza a la actividad productiva y de la limitada cobertura operacional que tiene.

Escaso financiamiento de la banca social a la actividad productiva

Dificultades de fondeo y captación de capital

Para 2014, de acuerdo con el Banco de México (2014) la banca múltiple es el intermediario financiero más importante con 48.6% de activos totales del sistema, seguido por las administradoras de fondos de pensiones (SIEFORES) con 16.5%, y por

las operadoras de fondos de inversión con 12.6%; mientras la participación de las entidades de ahorro y crédito popular apenas alcanzó 0.7%. Cabe señalar que en este último rubro se incluyen a las sociedades de ahorro y préstamo (SAP), sociedades financieras populares (sofipos) y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (socaps) y se excluyen entidades de ahorro y crédito popular de nivel básico o en proceso de autorización o prórroga. En este marco, el sector financiero popular o banca social puede considerarse como un subsector residual en el en el amplio espectro del sistema financiero mexicano (Lara, Maldonado y Romero 2014).

De acuerdo con el DFES (2013) la banca social como una alternativa práctica dentro del sistema financiero nacional presenta inmadurez. Al igual que otros OSSE, en el sector banca social muchas organizaciones se crean no con una finalidad productiva en sí misma, sino como simple medio para tener acceso a políticas o mecanismo de apoyo o para evadir el pago de impuestos.

Por otra parte, aunque se ha avanzado en la consolidación de la institucionalización de los OSSE en el área de banca social, persisten grandes retos, entre ellos las dificultades de fondeo y captación de capital. Esquivel Martínez señala que la profundización del sistema de ahorro y crédito popular es otra ventaja de la consolidación de un adecuado marco regulatorio, permite a las instituciones reguladas ofrecer servicios adicionales al crédito, como son los productos de captación y que en efecto, la parte pasiva de la intermediación financiera está prohibida por ley a aquellas instituciones no reguladas, lo cual limita el horizonte de productos que pueden ofrecer a su clientela.

Por otra parte, si bien la banca social cubre segmentos de población con características y necesidades de financiamiento diferenciadas de otros grupos, las opciones de captación (productos) deben orientarse como una opción de mercado, en el sentido de reconocer costos y cubrirlos. Las necesidades de fondeo de la banca social no deberían cubrirse como si se tratara de programas gubernamentales. De acuerdo con Esquivel Martínez (2008) la banca social permite allegar recursos a segmentos vulnerables por ingresos, de una forma segura y a un menor costo que los servicios a los que tradicionalmente tienen acceso como son las fuentes informales de crédito, usureros, agiotistas o incluso casas de empeño (las llamadas *pawn shops*). No obstante, persiste el reto de bajar aún más los costos, manteniendo al mismo tiempo la seguridad en las operaciones, toda vez que al transitarse de un modelo que dependía principalmente de donaciones o transferencias a otro que se sustenta en la captación, se requiere garantizar la recuperación de los créditos.

El aspecto anterior es fundamental porque el crédito por debajo de su costo propicia una demanda que supera su oferta; cuando ello sucede, la autoridad o institución que

otorga los recursos debe establecer un criterio de selección distinto a la calidad de un proyecto. Puede ocurrir entonces selección adversa, debido a que antes de otorgar un crédito, los prestamistas no saben cuáles clientes son de alto riesgo y cuáles no. Si el prestamista conociera esto, cobraría a cada quien una tasa de interés acorde con su nivel de riesgo, pero al no tener esta información, se ve forzado a cobrar tasas altas como si todos fueran clientes riesgosos, lo que ocasiona que los de bajo riesgo opten por no solicitar un crédito (CONEVAL, 2014); o se financien proyectos de mala calidad que incrementan la posibilidad de quebranto de las instituciones prestamistas.

Escasa información sobre alternativas de financiamiento

En México, en las últimas décadas se han hecho esfuerzos importantes para fortalecer la inclusión financiera mediante la creación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, antes Financiera Rural, (FINRURAL), así como el surgimiento de asociaciones civiles como ProDesarrollo A.C. y bancos de microfinanzas como Compartamos, entre otros, como mecanismos para mejorar las finanzas populares; sin embargo, los resultados han sido limitados.

Escalante, et. al (2013), con base en información del Censo Económico 2009 y Censo Agropecuario y Forestal 2007, identifican una concentración del crédito en ciertas regiones del país y una baja cobertura. Al respecto, muestran que un número reducido de municipio donde la cobertura de crédito es mayor a 20% de las unidades productoras, se localizan principalmente en Sinaloa y Sonora, aquellos con cobertura entre 15 y 20% se concentran en las entidades de Michoacán, Morelos y Nayarit, y los municipios con cobertura entre 10 y 15% se ubican en Jalisco y Estado de México, mientras que el resto de las entidades registran municipios con coberturas inferiores al 5%.

Asimismo, señalan que la concentración del crédito puede estar asociada con imperfecciones de mercado que afectan la asignación eficiente del crédito y las políticas de racionamiento del crédito por parte de los bancos que generan una deficiente asignación de fondos prestables.

De igual manera, la CONDUSEF (2011) alerta de los problemas asociados a la escasa información tanto de alternativas seguras de financiamiento, como de captación. La CONDUSEF solamente es competente para atender las reclamaciones de las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias, Sociedades Cooperativas autorizadas; con Nivel de Operación Básico y en Prórroga Condicionada. Esto lleva a alertar a los ahorradores de entidades que ofrecen cantidades extraordinarias de rendimiento, ya que ponen en peligro sus ahorros.

Limitada cobertura operacional de la banca social

Banxico señala que al cierre de 2008, la red bancaria (principalmente comercial) contaba con una cobertura de aproximadamente 10 sucursales por cada 100 mil habitantes. Entidades como el Distrito Federal y los estados del norte del país son los que presentan mayor cobertura. Por su parte, los estados del sur son los que cuentan con el menor número de sucursales. Esta situación se mantiene en la banca social. Por ejemplo, para 2012, sólo 16% de los adultos que residen en localidades con hasta 14,999 habitantes eran usuarios de corresponsales bancarios. Asimismo, por ejemplo, únicamente 10% de las sucursales de microfinanzas asociadas a ProDesarrollo se ubicaban en municipios con hasta 14,999 habitantes, 33% entre 15,000 y 50,000 habitantes y el resto en municipios con más de 50,000 habitantes.

Finalmente, de acuerdo a Cotler (2015), la relativa baja escala de operaciones de la inmensa mayoría de las instituciones de microfinanzas es un rasgo que ayuda a explicar las altas tasas reales de interés que en promedio se observan y los relativamente pequeños montos promedio de préstamo, los que rondan alrededor de 300 dólares. (SEDESOL, 2015)

Sobrerregulación de la operación de la banca social

Conviene aclarar que los procesos de integración que se han dado entre las cooperativas de ahorro y préstamo del país, fueron influidos de manera determinante por la expedición de la llamada Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), publicada en el DOF el 4 de junio de 2001, un ordenamiento jurídico cuyo principal objetivo consistía en evitar la comisión de fraudes o delitos que pusiesen en peligro el patrimonio de los ahorradores de dichas instituciones. La aprobación de la citada Ley se justificó como producto de las inconsistencias o insuficiencias de la LGSC en materia de regulación y supervisión de las operaciones financieras que realizan las cooperativas de ahorro y préstamo, creándose, en consecuencia, tres categorías de sociedades cooperativas: de producción, de consumo y de ahorro y préstamo.

La aprobación de la citada Ley, generó un profundo proceso de división al interior del cooperativismo de ahorro y préstamo del país, configurándose dos grandes corrientes. Por una parte, la constituida por aquellas Sociedades Cooperativas, Cajas Solidarias³¹, Uniones de Crédito³² y Sociedades de Ahorro y Préstamo que estuvieron

³¹ Sociedades Cooperativas de Ahorro y préstamo de nivel 1 y 2, tienen por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus Socios, y quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro. (CNBV)

³² Las Uniones de Crédito como intermediarios financieros no bancarios, tienen como propósito principal facilitar a sus socios el acceso al crédito y a la inversión en condiciones más favorables. (CNBV)

<http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/UNIONES-DE-CREDITO/Paginas/Descripci%C3%B3n-del-sector.aspx>

dispuestas a sujetarse a las disposiciones de dicha norma jurídica y, la conformada por las Sociedades Cooperativas que se opusieron a dicho ordenamiento jurídico por considerarlo atentatorio de la identidad cooperativa, en la medida en que, desde su perspectiva, se pretendía imponerles una regulación mercantil y bancaria.

La anterior discrepancia desencadenó una larga lucha de resistencia contra dicha ley que se prolongó a lo largo de 8 años, durante los cuales el cooperativismo de ahorro y préstamo sufrió una profunda división y se creó un ambiente de encono y desconfianza generalizada que solamente concluyó con la emisión, en el mes agosto de 2009, de la llamada Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), bajo cuyo espíritu, se constituyó, en abril de 2010, la ya citada Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX), como Confederación única que vino a reunificar a la mayoría de grupos organizados y federaciones hasta entonces existentes.

De esta manera, el proceso de institucionalización de la banca social avanzó poco en la integración del sector y ha contribuido a sobrerregular, en el sentido de promoverse esquemas regulatorios diferentes para entidades con actividades similares.

Baja tasa de registro de instituciones de la banca social ante la CNBV

Las condiciones peculiares de la banca social en términos de regulación se reflejan en el hecho de que el Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) señala que sólo en el subsector cooperativo existen más de mil entidades, aunque la mayoría de ellas no se encuentran reguladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). En cambio, como ya se mencionó, Banxico en su Reporte sobre el Sistema Financiero 2014 en el rubro entidades de ahorro y crédito popular sólo contabiliza entidades, las cuales incluyen sociedades de ahorro y préstamo (SAP), sociedades financieras populares (sofipos) y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (socaps) y excluyen entidades de ahorro y crédito popular de nivel básico o en proceso de autorización o prórroga.

No obstante lo anterior, Lara, Maldonado y Romero (2014) señalan que " la relevancia del Sector de Ahorro y Crédito Popular radica en que las entidades que lo integran prestan servicios financieros a sectores de la población que no serían sujetos de crédito en la banca múltiple. Los servicios de este sector llegan a regiones geográficamente dispersas y con pocas posibilidades de desarrollo, siendo este un aspecto fundamental en las estrategias del gobierno para lograr la inclusión financiera de dicho segmento poblacional".

III.5.1 Efectos

El bajo aprovechamiento del potencial productivo a nivel regional y local que a su vez implica la reducida generación de iniciativas productivas o el limitado desarrollo de éstas; las limitadas capacidades técnicas, de gestión y comercialización, así como el bajo desarrollo de la banca social en conjunto explican que los OSSE integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrenten limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera. Este problema público, tiene tres efectos principales: i) una reducida tasa de supervivencia de iniciativas productivas; ii) mayores niveles de desempleo a nivel regional y local y; iii) baja tasa de inclusión financiera de amplios núcleos de población.

III.5.1.1 Reducida tasa de supervivencia de iniciativas productivas

Las iniciativas productivas de OSSE pueden contribuir en gran medida al desarrollo sostenible estimulando el crecimiento económico, fomentando la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para mejorar los ingresos y erradicar la pobreza, ayudando a mejorar las condiciones sociales, contribuyendo a hacer frente a los desafíos ambientales y favoreciendo la inclusión de los grupos desfavorecidos, como personas en pobreza, las mujeres y los jóvenes (UNTAD, 2015). No obstante como se ha observado, estas iniciativas no cuentan con un marco que apunte su surgimiento y asegure su supervivencia.

Aunque no existen estadísticas específicas de la demografía económica de los OSSE, la supervivencia de las iniciativas productivas de los OSSE puede aproximarse analizando lo que sucede con la supervivencia de micronegocios y pequeñas y medianas empresas. El INEGI recientemente ha desarrollado una línea de investigación denominada Demografía Económica, cuyo objetivo es dar a conocer los principales indicadores de fenómenos relacionados con los niveles de supervivencia, muerte y años de vida de los negocios en México.

El INEGI (2014) señala que los indicadores de demografía económica tienen comportamientos diferentes por sector de actividad. Así, se advirtió que para el sector manufacturero casi 7 de cada 10 negocios llegan con vida al cumplir el primer año. Para los sectores comercio y servicios privados no financieros este indicador se reduce a poco más de 6 de cada 10 que ingresan a la actividad económica. En cuanto a la esperanza de vida al nacer, los negocios manufactureros son los que tienen más alto este indicador: 9 años y medio por vivir en promedio. Le siguen los servicios privados no financieros con 8 años. Los de mayor volatilidad son los comerciales con 6.6 años de vida. El promedio general de los tres sectores en conjunto se estima en

7.7 años de vida al nacer.

Cuadro 14. Probabilidad de muerte y esperanza de vida en el primer año para negocios de 0-100 personas ocupadas

Tamaño de los negocios (personas ocupadas)	Probabilidad de muerte al primer año de vida	Esperanza de vida al nacer (años futuros de vida)
0-2	0.38	6.9
3-5	0.32	8.4
6-10	0.17	15.0
11-15	0.18	20.7
16-20	0.15	23.3
21-30	0.12	22.0
31-50	0.09	22.0
51-100	0.07	22.0

Fuente: INEGI. Esperanza de vida de los negocios de México, 2014

Los indicadores de demografía económica tienen diferentes comportamientos dependiendo del tamaño de los negocios. La probabilidad de muerte es mayor conforme los negocios son más pequeños. Por ejemplo, en los de 0 a 2 personas ocupadas se encontró que cuatro de cada diez negocios mueren durante el primer año de vida y su esperanza de vida al nacer es de casi 7 años. Esta probabilidad decrece conforme las unidades económicas son más grandes y la esperanza de vida tiene un comportamiento creciente conforme aumenta el tamaño.

Cabe señalar además que las muertes y nacimientos por tamaño están concentradas en los negocios de 0 a 5 personas ocupadas: 34.3% de las muertes y 46.4% de los nuevos establecimientos y en general, la probabilidad de muerte decrece conforme los negocios son más grandes y la esperanza de vida tiene un comportamiento creciente conforme aumenta el tamaño.

III.5.1.2 Mayores niveles de desempleo a nivel regional y local

Las iniciativas productivas de OSSE se consideran cada vez más como una forma de promover la inclusión productiva para reducir la pobreza y al mismo tiempo generar un crecimiento incluyente y sustentable, que mejore los ingresos de las personas. En este documento se ha señalado que la información sobre los OSSE en general es limitada, con lo cual el análisis de su participación en términos económicos y sociales es aproximado por la información disponible. Sin embargo, queda claro que en la mayor parte de los indicadores económicos y sociales, la aportación del SSE es marginal, con lo que se puede afirmar que su papel en la generación de actividad económica y como medio para la inclusión productiva, laboral y financiera de amplios sectores de la población menos favorecidos es limitada.

El efecto inmediato de lo anterior es que se presenten mayores niveles de desempleo a nivel regional y local. La presencia limitada de OSSE en la mayoría de las economías regionales y locales coadyuva mínimamente al desarrollo de éstas.

III.5.1.3 Baja tasa de inclusión financiera de amplios núcleos de población

De acuerdo con la CNBV (2014), las entidades que conforman el sector de finanzas populares están orientadas a proveer servicios financieros, principalmente de ahorro y crédito, a un segmento de la población que en un alto porcentaje no es atendida por otros sectores del sistema financiero mexicano. El objetivo principal de este sector es facilitar el acceso de la población de ingreso medio y bajo, a intermediarios que cubran sus necesidades financieras y sociales. Estas organizaciones buscan combinar la promoción social con la autosuficiencia, mediante el manejo financiero eficiente de las operaciones de crédito, ahorro e inversión, así como la ampliación de la oferta de los servicios microfinancieros a una mayor parte de la población. La mayoría de estas entidades surgen a partir de iniciativas de las comunidades. Su desarrollo ha sido muy dinámico y el sector se encuentra en proceso de normalización de las entidades que lo componen debiendo apegarse a la regulación y obtener la autorización para operar.

Aun cuando no existe una definición universal de la inclusión financiera, es importante contar con información estadística sobre sus distintos componentes, en particular el acceso y uso de los servicios financieros.

Las entidades que conforman el sector de finanzas populares están orientadas a proveer servicios financieros, principalmente de ahorro y crédito, a un segmento de la población que en un alto porcentaje no es atendida por otros sectores del sistema financiero mexicano. El objetivo principal de este sector es facilitar el acceso de la población de ingreso medio y bajo, a intermediarios que cubran sus necesidades financieras y sociales. Estas organizaciones buscan combinar la promoción social con la autosuficiencia, mediante el manejo financiero eficiente de las operaciones de crédito, ahorro e inversión, así como la ampliación de la oferta de los servicios microfinancieros a una mayor parte de la población. La mayoría de estas entidades surgen a partir de iniciativas de las comunidades. Su desarrollo ha sido muy dinámico y el sector se encuentra en proceso de normalización de las entidades que lo componen debiendo apegarse a la regulación y obtener la autorización para operar. Como ya se mencionó anteriormente, las sociedades que componen este sector son: las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socap); las sociedades financieras populares (Sofipo) y, las sociedades financieras comunitarias (Sofinco). A continuación se presenta una breve descripción de cada una de ellas.

Entre los canales de acceso a servicios financieros, datos de la CNBV indican que de 2010 a 2013, la tasa de crecimiento del canal sucursales fue de 5.6%, siendo las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo las que han presentado mayor crecimiento de sucursales (la tasa de crecimiento anual compuesta fue de 18%), debido principalmente al proceso de autorización y regularización que se dio durante el año 2013.

CNBV señala que 50% de municipios cuenta con al menos una sucursal de algún medio para acceso a servicios financieros. Aun cuando la banca comercial brinda la mayor red de sucursales en el país, en los municipios rurales (de menos de 5,000 habitantes) y en transición (de 5,001 a 15,000 habitantes), las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo cuentan con el mayor número de sucursales, 73% y 46%, respectivamente. Su presencia en municipios menos poblados va en línea con su principal objetivo de fomentar el ahorro popular y expandir el acceso al crédito hacia sectores que no se han visto favorecidos con la oferta de servicios que ofrece la banca.

La participación de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo en los municipios de menor tamaño es relevante porque, dada la complejidad geográfica del país, resulta costoso para las instituciones financieras establecer puntos de acceso para proveer sus servicios en todos los municipios, particularmente, en las comunidades rurales. Sin embargo, tanto la banca de desarrollo como las sociedades financieras populares y las cooperativas, han logrado establecer sucursales en municipios en los que no existían sucursales de banca múltiple. Entre 2010 y 2013, la banca de desarrollo ha establecido al menos una sucursal en 85 municipios en los que no se encontraba la banca múltiple y las entidades de ahorro y crédito popular (que incluyen a las sociedades financieras populares y las cooperativas) ofrecen un punto de acceso en 199 municipios donde no hay presencia de sucursales bancarias.

Por lo que se refiere a los productos de captación de las entidades de crédito y ahorro popular (EACP), más del 90% de los contratos de captación de este sector corresponde a depósitos de exigibilidad, y son cuentas con un balance promedio menor a los \$4,000 pesos. Las Socap concentran 76% de los contratos de captación del sector. Caja Popular Mexicana tiene 43% de las cuentas de captación de Socaps y Libertad Servicios Financieros 46% de las cuentas de captación de las Sofipos. En cuanto a la cobertura municipal, al cierre del 2013, 99.7% de los municipios (2,450 municipios) contaba con al menos un producto de captación de la banca o de las EACP. Al analizar el porcentaje de municipios con algún producto de captación por sector, se observa que la banca múltiple es la que cuenta con mayor cobertura, ya que tiene productos de captación en 99.6% (2,447) de los municipios, seguido de las Sofipo con 68.7% (1,689), las Cooperativas con 68.6% (1,685) y finalmente, la

banca de desarrollo con en 16.4% (403) de los municipios del país.

Aunque el sector de EACP sólo representa 10% de los contratos de captación a nivel nacional, este ha jugado un rol muy importante en promover el acceso y uso de estos servicios financieros en zonas excluidas o poco atendidas por el sector bancario. En efecto, cuenta con 59% del número de contratos de captación en las zonas rurales y 41% del número de contratos en las zonas en transición. Los productos de crédito de las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) incluyen tanto crédito al consumo como crédito a la vivienda.

Finalmente, la CNBV indica que las sociedades financieras populares otorgan un mayor número de créditos a empresas en el país ya que como se mencionó en el capítulo 1, tienen por objeto propiciar la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan. Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo aportan una menor cantidad de créditos ya que al estar organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, solo pueden realizar operaciones con sus socios. De la información presentada por la CNBV, destacan los datos siguientes:

- La banca múltiple aporta la mayor parte de los contratos de crédito representando el 57% del total de los créditos a empresas. El número de productos de crédito a empresas de la banca múltiple ha crecido un 24% de diciembre del 2012 a diciembre del 2013.
- La banca de desarrollo aporta tan solo el 1% de los productos de crédito a empresas y el número de productos de crédito ha crecido un 11% respecto a 2012.
- Las entidades de ahorro y crédito popular aportan el 42% restante de los contratos de crédito a empresas y de diciembre de 2012 a diciembre de 2013 mostraron un crecimiento del 8%.

Los datos anteriores indican un balance favorable de la banca social en términos del uso y acceso a servicios financieros a sectores de la población menos favorecidos. No obstante, aún no tiene el papel requerido para generar un mayor y sustentable impacto en el desarrollo económico y social.

IV. Objetivos del programa

Para contribuir a un adecuado diseño de la alternativa de solución al problema, en el presente apartado se muestra el árbol de objetivos a partir del cual se podrán identificar los objetivos con los que la Secretaría de Desarrollo Social puede contribuir a mejorar el ingreso de las personas que conforman los organismos del sector social de la economía. Ello como una de las tareas fundamentales de la política de desarrollo social en México.

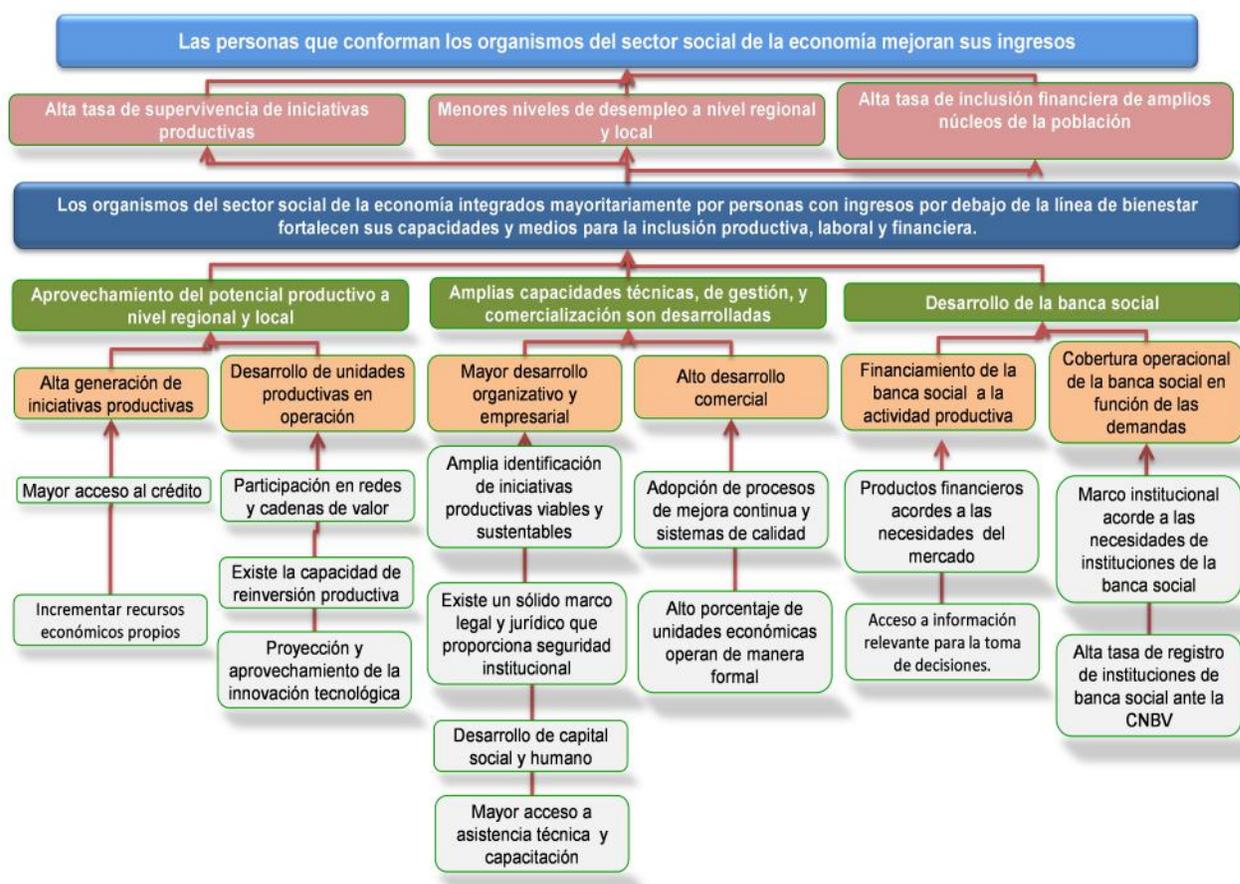
Derivado de la construcción y análisis del árbol del problema, es posible esquematizar las diferentes relaciones causales entre medios y fines para posteriormente definir aquellos medios que conforme los ámbitos de competencia de la SEDESOL son factibles de implementar a través de un programa presupuestario.

Para poder contribuir a mejorar el ingreso de las personas que conforman los organismos del sector social de la economía, es necesario reforzar las acciones dirigidas al fortalecimiento de sus capacidades y medios. De este modo, la intervención pública tiene como propósito fortalecer las capacidades y medios de los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar para su inclusión productiva y laboral. Lo anterior, se ilustra en el siguiente árbol de objetivos.

IV.1.- Árbol del objetivo

En este apartado se presenta el Árbol del objetivo desarrollado con base en la Metodología del Marco Lógico y partiendo del Árbol del problema ya presentado. En el Árbol de objetivos se identifica el objetivo del Programa de Fomento a la Economía Social, los medios para lograrlo y los fines a los que contribuye.

Figura 4. Árbol del Objetivo



IV.2.- Definición de los objetivos

La formulación y cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de capacidades y medios para la inclusión productiva y laboral de las personas en situación de pobreza o con ingresos insuficientes, hace imperativo que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se enfoque en el fortalecimiento de las mismas.

- **Objetivo general:**

Contribuir a mejorar el ingreso de las personas que conforman los organismos del sector social de la economía mediante el fortalecimiento de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.

- **Objetivo específico:**

Fortalecer las capacidades y medios de los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar para la inclusión productiva, laboral y financiera.

V. Cobertura y focalización

V.1.-Caracterización y cuantificación de la población potencial

La población potencial de un programa público es aquella que presenta el problema que la política pública busca resolver. Considerando esta definición, en el presente documento se define a la **Población potencial** del Programa de Fomento a la Economía Social como **Los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar.**

Por su parte, la **Población objetivo** como subconjunto de la población potencial que el programa público se propone atender en el corto o mediano plazo, teniendo en cuenta las limitaciones financieras e institucionales existentes, se define como **Organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar que cuenten con iniciativas productivas, que adopten alguna figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS y el Catálogo de OSSE**, publicado en los sitios www.inaes.gob.mx, www.sedesol.gob.mx o en el portal gob.mx y, que se puedan apoyar en un ejercicio fiscal dadas las limitaciones financieras e institucionales existentes. Es frecuente que las limitaciones mencionadas sean relevantes, de tal suerte que la población objetivo es más pequeña que la población potencial, sin embargo no se excluye la posibilidad de que la población objetivo sea la misma que la población potencial. Además, para definir la población objetivo se debe considerar la capacidad operativa con la que se cuenta para atender el problema.

La identificación de las poblaciones potencial y objetivo de los programas sociales a cargo de la SEDESOL o de sus organismos sectorizados deben considerar la normatividad emitida por el CONEVAL en los "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", que dispone la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal APF, para identificar a las personas o grupos de personas en situación de pobreza mediante la selección de alguno de los siguientes criterios o una combinación de los mismos:

Criterios asociados al bienestar económico.

- a) Criterios asociados a las carencias sociales.
- b) Criterios asociados al contexto territorial.

Estos lineamientos establecen que las dependencias y entidades deberán elegir para cada uno de los programas de desarrollo social que ejecuten, el método de identificación de personas en situación de pobreza que guarde mayor consistencia con los objetivos, propósitos y acciones de los mismos, de conformidad con los

criterios provistos en esta normatividad (en el caso de la SEDESOL se ha incorporado el uso del SIFODE como una de las principales herramientas de focalización).³³ En relación con esta normatividad, cabe señalar que la definición de la población potencial comprende el criterio asociado al bienestar económico. El indicador de ingresos por debajo de la línea de bienestar da cuenta de las personas que no tienen recursos monetarios para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos, equivalente al valor de la línea de bienestar. También debe señalarse que la población con este nivel de ingresos puede no presentar carencias sociales o, no ejercen al menos uno de sus derechos sociales (presentan al menos una carencia, ya sea rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad, espacios y servicios en las viviendas y carencia por acceso a la alimentación). En la definición de la población potencial se reconoce que las limitaciones que enfrentan las personas en la dimensión de ingresos (bienestar económico), también se acompañan de limitantes en la búsqueda del desarrollo de sus capacidades y medios para lograr su inclusión productiva, laboral y financiera a través del Sector Social de la Economía.

Por su parte, es importante destacar la relevancia del Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), el cual tiene como objetivo la focalización de participantes para la atención por parte de los programas sociales a través de la integración de información socioeconómica, modelos de evaluación y la contribución al establecimiento de criterios de intervención para la atención de los beneficiarios.

Los programas a cargo de la Secretaría, así como de los órganos administrativos desconcentrados, entidades que forman parte del Sector y aquellos de la Administración Pública Federal que participen en alguna estrategia del Gobierno Federal relativa al desarrollo social que les hubiese sido mandatada, estarán adheridos al SIFODE de manera automática y obligatoria. Además, podrán adherirse de manera voluntaria programas que así lo requieran a través de los instrumentos jurídicos preestablecidos por la SEDESOL, para lo cual deberán llenar el Registro para la Adhesión al SIFODE.

El Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE) permite a la Administración Pública recuperar la planeación de la política social y lograr una intervención a nivel de hogares, esfuerzo reconocido como histórico por organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación "por reconducir la política social al darle un enfoque de derechos y lograr una eficiencia progresiva en el uso de los recursos".

³³ En la SEDESOL, el Sistema de Información para el Desarrollo (SIFODE), que es una base de datos que integra las carencias sociales de los hogares y al ser obligatorio el uso de este programa, permite la actualización y seguimiento de los datos de los beneficiarios, lo cual implica una mayor planeación de la política social, pues se identificará con mayor precisión a la población objetivo y se evitará la duplicidad de los apoyos, así como la complementariedad entre programas.

El SIFODE identifica a la población a atender por los programas sociales con datos que se almacenan en un solo Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS), en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Así, el SIFODE aporta información para determinar la situación de las personas en términos de sus carencias sociales y bienestar económico, además de las dependencias que deberán atenderlas.

Con la identificación de las personas con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar a través del SIFODE, así como aquellas que reúnan las características para ser atendidas por el Programa de Fomento a la Economía Social, se podrá planear y programar su atención.

Para la referida identificación se aplica el modelo de elegibilidad e intervención a través de: a) Identificación de la intensidad de las carencias por beneficiario. b) Georreferenciación de la ubicación de sus hogares y; c) Se establece una ruta crítica para atención de los programas de acuerdo a intensidad y problema carencial del beneficiario.

Por otra parte, de acuerdo con el CONEVAL (2014b) en la actualidad, casi todos los programas públicos relacionados con apoyos productivos o microcréditos operan por demanda; esto es, los programas van a los municipios y localidades, buscan a los potenciales beneficiarios y ofrecen sus apoyos, pero su selección depende de la capacidad que éstos tienen para demandar los apoyos. En este sentido, una persona puede ser beneficiaria de programas públicos y, no necesariamente tiene que ver con que el apoyo otorgado se adapte a las necesidades de la beneficiaria, sino con factores como la promoción del programa o el trabajo de organismos intermedios.

Consecuencia de ello es que no exista un estimado confiable de la población potencial y población objetivo de los programas; que sea difícil trazar una estrategia de corto, mediano y largo plazo; que no haya elementos técnicos para discutir la estructura idónea del presupuesto público destinado a todos los programas considerados; y que no sea posible focalizar los recursos de manera eficaz sobre la población con mayores necesidades, la cual podría aprovechar mejor estos recursos (que no siempre es la población con mayor capacidad para demandarlos).

Además, de acuerdo con las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2014-2015, tanto del Programa de Fomento a la Economía Social (en Economía) y del Programa Opciones Productivas, se establecía como necesario definir correctamente la población potencial. Si las empresas, organismos o sectores de que se trate no presentan alguna desventaja, limitación o potencialidad específica, en principio, no se justifica que el Estado les transfiera apoyos o recursos. Además, en caso de que lo hiciera, por lógica los impactos tenderán a ser muy pequeños o nulos.

En este contexto, se requiere identificar a los OSSE que operan en la actualidad. No obstante, no se cuenta con una base o registro único de los OSSE constituidos y en operación, y particularmente, que realicen actividades económicas y se encuentren conformados por personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar.

Considerando lo anterior, para efectos del presente diagnóstico **la población potencial se identifica como el conjunto de OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar.**

Destacan los siguientes aspectos de la definición de población potencial:

1. La unidad de medida son organismos del sector social. La principal característica de éstos es estar constituidos mayoritariamente por personas con ingresos insuficientes organizadas con fines productivos.
2. Las personas que integran los OSSE de la población potencial tienen problemas de ingreso (menor a la Línea de Bienestar (no tienen recursos monetarios para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos) y pueden presentar al menos una carencia social o tener cubierto los derechos sociales considerados en la medición de la pobreza.

Para cuantificar a los OSSE de la población potencial se parte de estimar a las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar con mayor propensión a organizarse con fines productivos en organismos del sector social. La metodología general se explica en el siguiente cuadro:

Cuadro 15. Metodología para estimar a la Población Potencial

Etapas	Justificación
1. Se identifican a las personas de 18 años o más con ingresos ³⁴ per cápita por debajo de la línea de bienestar económico.	El problema considera a los OSSE conformados mayoritariamente por personas con un nivel de ingresos per cápita inferior a la línea de bienestar.
2. De las personas de 18 años o más con ingresos per cápita por debajo de la línea de bienestar se identifican aquellas que son parte de la PEA (ocupados y desocupados).	Se considera a personas que ya realizan o tienen una actividad económica (población ocupada) o que buscan activamente realizar una (población desocupada).
3. Se seleccionan aquellas personas del grupo anterior ocupados independientes así como desocupados.	De las personas PEA ocupadas, se considera que aquellas con un negocio o actividad por su cuenta o independientes (no son subordinados) y los desocupados podrían ser

³⁴ Ingreso corriente total per cápita de la medición de pobreza del CONEVAL

	proclives a organizarse en un OSSE, al contar con experiencia laboral ³⁵ .
4. Se seleccionan aquellas personas con Niveles Fácil y Muy Fácil en cuanto a la dificultad o facilidad con que las personas podrían conseguir cooperación para realizar mejoras en su colonia o localidad.	Un indicador proxy de la propensión a organizarse en OSSE es el de redes sociales relacionadas con el nivel de dificultad o facilidad con que las personas podrían conseguir cooperación para realizar mejoras en su colonia o localidad ³⁶ .
5. Se considera que el tamaño de los OSSE es en promedio igual a 6 personas	Datos del INAES indican que el tamaño promedio-personas integrantes- de los OSSE fue 6 y 7 personas para 2014 y 2015 respectivamente.

En el cuadro 16 se muestra la estimación del tamaño de la población potencial, obtenida con la información más reciente disponible.

Cuadro 16. Población potencial del Programa de Fomento a la Economía Social, 2014

(OSSE y personas)	
Unidad	
OSSE (promedio 6 personas como integrantes)	155,734
Personas	934,404

Fuente: elaborado por la DGAP con datos del MCS-ENIGH 2014

Se estima, con datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2014, que la población potencial del Programa de Fomento a la Economía Social se compone de 155,734 OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar³⁷.

Debe tenerse en cuenta que la cuantificación de la población potencial considera sólo una posible configuración de los OSSE, es decir integrados en promedio por seis personas todas con ingresos por debajo de la línea de bienestar. Sin embargo, otras

³⁵ Kantis, Ishida y Komori (2002, p.8) destacan el papel clave de la experiencia laboral como ámbito incubador de la motivación y las capacidades empresariales, y de las redes de contactos. Las redes de los nuevos empresarios son críticas para la identificación de oportunidades de negocio, el acceso a recursos financieros y a insumos y conocimiento; y para enfrentar los desafíos y problemas de la gestión durante los primeros años de vida de la empresa.

³⁶ Simon Parker (2004, p74) cita a Sanders y Nee (1996) quienes sugieren que las relaciones sociales pueden aumentar el éxito empresarial al proporcionar un buen apoyo instrumental, tal como mano de obra barata y capital; información productiva, tales como el conocimiento de los clientes, proveedores y competidores; y la ayuda psicológica, como ayudar al empresario a capear el estrés emocional y mantener a flote su negocio. En principio, el capital social puede ser utilizado para compensar el capital financiero o humano limitados.

³⁷ La estimación propuesta incluye la posibilidad de que los OSSE de la población potencial se integren por personas con otras características o condiciones de vulnerabilidad además de los ingresos (como mujeres, jóvenes o indígenas). Sin embargo, la principal característica de los OSSE de la población potencial es su integración mayoritaria de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar.

posibles configuraciones son: i) que los OSSE se integren en promedio por cuatro personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y dos personas que no cumplan con dicha característica y; ii) que los OSSE se integren en promedio por cinco personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y una persona que no cumpla con el umbral de ingreso. En esos casos la población potencial ascendería a 233,601 y 186,881 OSSE respectivamente. Una estimación de la población potencial que considere estas tres posibles configuraciones al mismo tiempo (seis, cinco y cuatro personas en promedio con ingresos inferiores a la línea de bienestar) es deseable pero no se cuenta con información para determinarla por el momento.

En virtud de las limitaciones de información en relación con los OSSE de la población potencial, en seguida se presentan características de las personas que los integran.

Cuadro 17. Indicadores de pobreza de las personas que integran los OSSE de la Población Potencial, 2014

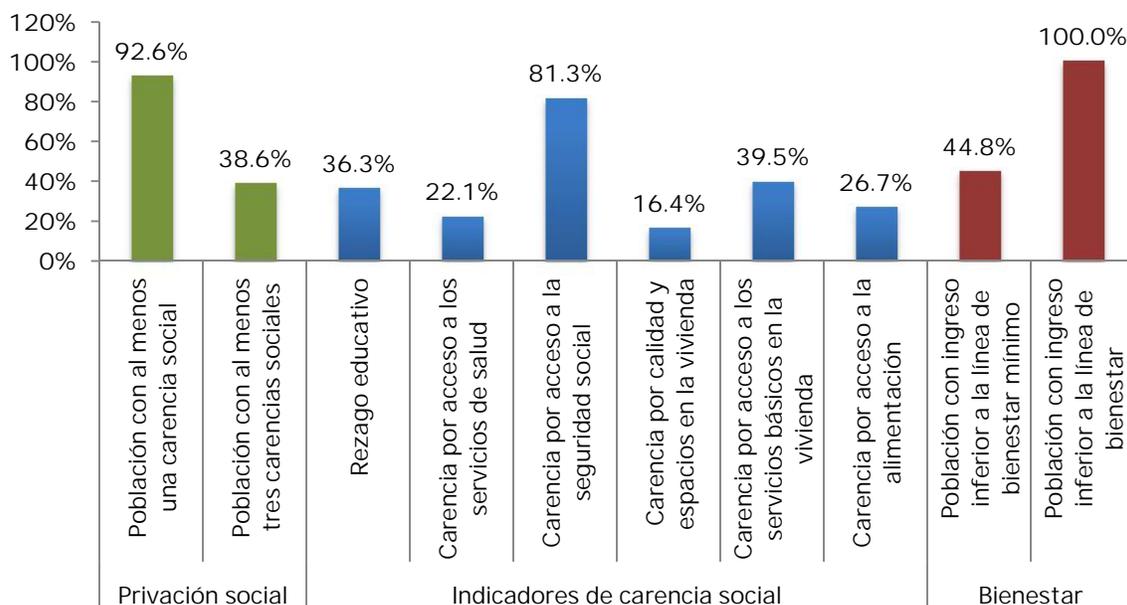
(personas y porcentaje)

	Número de personas	Porcentaje de la población potencial
Población en situación de pobreza	865,400	92.6%
Población en situación de pobreza moderada	654,703	70.1%
Población en situación de pobreza extrema	210,697	22.5%
Población vulnerable por carencias sociales	0	0.0%
Población vulnerable por ingresos	69,004	7.4%
Población no pobre y no vulnerable	0	0.0%

Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y CONEVAL

De los 0.93 millones de personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar que de manera organizada integrarían mayoritariamente OSSE (población potencial) 92.6% (865 mil personas) se encuentra en pobreza; 70.1% (655 mil personas) en pobreza moderada y 22.5% (211 mil personas) en pobreza extrema.

Gráfica 7. Incidencia en los indicadores de privación social, carencias sociales y bienestar de las personas que integran OSSE de la población potencial, 2014 (porcentajes)



Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y CONEVAL

De las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar que de manera organizada integrarían mayoritariamente OSSE (población potencial), sobresale que 92.6% presenta al menos una carencia social (que corresponde a la incidencia de personas en pobreza) y 38.6% presentan al menos tres carencias sociales (360 mil personas). En cuanto a las incidencias de las carencias sociales, la carencia por acceso a la seguridad social es la de mayor incidencia con 81.3% (759 mil personas) de la población; la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda se ubica como la segunda carencia en importancia con 39.5% (369 mil personas) de la población; el rezago educativo se ubica como la tercera carencia con mayor incidencia con 36.3% (339 mil personas); mientras en último lugar se ubica la carencia por calidad y espacios en la vivienda afectando a 16.4% (153 mil personas).

En lo que se refiere al espacio del bienestar, el total de las personas que se integraría en los OSSE de la población potencial por definición tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar; en tanto 44.8% (419 mil personas) tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (LBM).

Cuadro 18. Indicadores de pobreza para personas integradas en OSSE de la población potencial por ámbito rural y urbano, 2014 (personas y porcentajes)

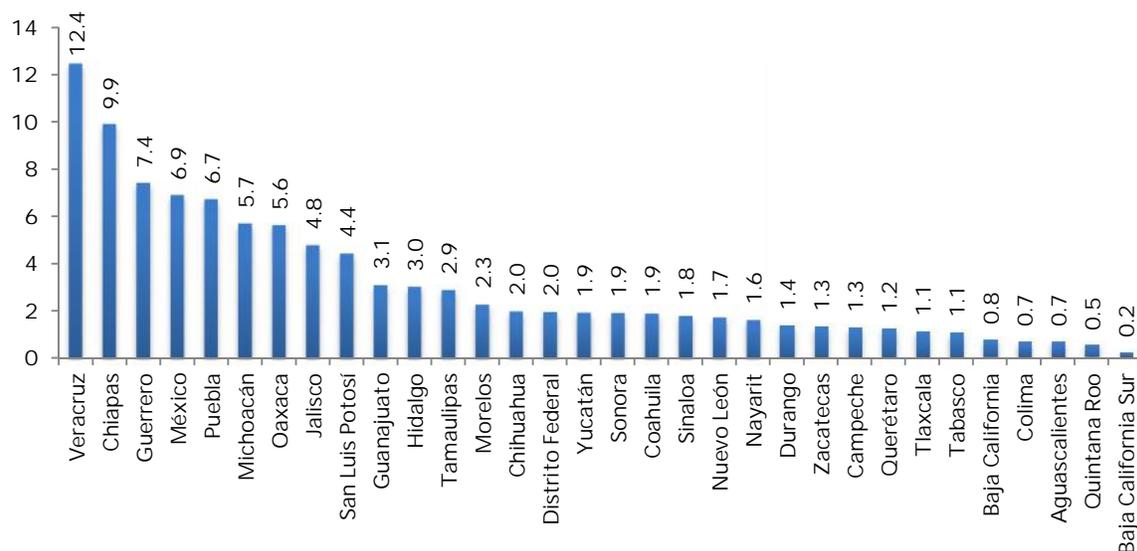
	Ámbito urbano		Ámbito rural		Nacional	
	Miles de personas	Incidencia	Miles de personas	Incidencia	Miles de personas	Incidencia
Personas en OSSE de la Población potencial	555.29	100%	379.12	100%	934.40	100%
Población en situación de pobreza	489.62	88%	375.78	99%	865.40	93%
Población en situación de pobreza moderada	432.23	78%	222.47	59%	654.70	70%
Población en situación de pobreza extrema	57.39	10%	153.31	40%	210.70	23%
Población vulnerable por carencias sociales	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Población vulnerable por ingresos	65.66	12%	3.34	1%	69.00	7%
Población no pobre y no vulnerable	0.00	0%	0.00	0%	0.00	0%
Población con al menos una carencia social	489.62	88%	375.78	99%	865.40	93%
Población con al menos tres carencias sociales	136.18	25%	224.28	59%	360.46	39%
Rezago educativo	135.69	24%	203.71	54%	339.40	36%
Carencia por acceso a los servicios de salud	140.85	25%	65.89	17%	206.74	22%
Carencia por acceso a la seguridad social	428.98	77%	330.35	87%	759.33	81%
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	70.90	13%	82.13	22%	153.03	16%
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	102.43	18%	266.88	70%	369.31	40%
Carencia por acceso a la alimentación	132.38	24%	117.56	31%	249.94	27%
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	196.17	35%	222.47	59%	418.64	45%
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	555.29	100%	379.12	100%	934.40	100%

Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y CONEVAL.

Al desagregar por ámbito rural y urbano, se observa que 59.4% de las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar que de manera organizada integrarían mayoritariamente OSSE se encuentran en el ámbito urbano y el restante 40.6% en el rural. En cuanto a las incidencias se observa que la pobreza extrema es mayor en el ámbito rural con 40.0% (153.3 miles de personas), mientras en el ámbito urbano la incidencia disminuye a 10.0% (57.3 miles de personas).

Cinco de las seis carencias presentan incidencias mayores en el ámbito rural (a excepción de la de acceso a servicios de salud) destacando la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda que es 50.2 puntos porcentuales más alta en el ámbito rural (70.0% vs 18.0%).

Gráfica 8. Personas integradas en OSSE de la población potencial por entidad federativa, 2014 (porcentajes)



Fuente: Cálculos de DGAP con información del MCS-ENIGH 2014 y CONEVAL.

La gráfica 2 muestra la distribución de las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar que de manera organizada integrarían mayoritariamente OSSE de la PP por entidad federativa. Veracruz concentra la mayor proporción con 12.4% (116.1 miles de personas), mientras siete entidades: Chiapas (9.9%), Guerrero (7.4%); México (6.9%); Puebla (6.7%); Michoacán (5.7%); Oaxaca (5.6%) y Jalisco (4.8%) concentran 47% de las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar que integrarían mayoritariamente OSSE de la PP.

V.2.- Caracterización y cuantificación de la población objetivo

Para definir la población objetivo se consideran elementos que ayuden a definir un subconjunto de la población potencial, que en el marco de actuación del programa público diseñado para atender el problema, así como la suficiencia presupuestaria y la capacidad operativa para brindar los apoyos a la población, sea susceptible de ser atendido en el mediano plazo. Considerando lo anterior, para efectos del presente diagnóstico se identifica a la **población objetivo como:**

OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que adopten alguna figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS y el Catálogo de OSSE³⁸ y que se puedan apoyar en un ejercicio fiscal dadas las limitaciones financieras e institucionales existentes.

³⁸ Catálogo INAES

Para cuantificar a la población objetivo se requieren dos elementos. Primero, una estimación del conjunto de Organismos del Sector Social de la Economía, los cuales adoptan las formas o figuras jurídicas legalmente constituidas de acuerdo con la LESS. Entre las figuras jurídicas legalmente constituidas se encuentra la correspondiente a los Grupos sociales. En esta última figura, se ubicarían los OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar. Segundo, una estimación de los OSSE en la figura de Grupos sociales, que cumpla con estar conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar y adoptar dicha figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS.

En relación con el primer elemento, no se cuenta con una base o registro único de los OSSE constituidos y en operación que permita identificar aquellos que realicen actividades económicas y se encuentren conformados por personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar. No obstante, recientemente el INAES ha estimado el conjunto de OSSE que adoptan alguna de las figuras jurídicas de acuerdo con la LESS además de la base histórica de apoyos otorgados por parte del INAES durante el periodo 2013-2015. Esta estimación servirá como referencia para que junto con la población potencial estimada en el apartado previo, se presente una cuantificación de la población objetivo. En seguida se presenta la estimación de OSSE realizada por el INAES.

OSSE que adoptan una figura jurídica con base en el INAES

Para cuantificar a los OSSE se utilizaron criterios de discriminación que permitieran identificar el número de OSSE existentes en el Territorio Nacional a partir de la información localizada en el DENUE y el RAN.

- ✓ De la información del DENUE, se consideraron como criterios:
 - El tipo de figura jurídica de acuerdo a la legislación actual.
 - El tamaño de las unidades económicas.
- ✓ Del Registro Agrario Nacional (RAN):
 - Listado de ejidos
 - Listado de comunidades

Cuantificación de los OSSE

Con los criterios definidos y a partir de la información del DENUE se realizó la selección de empresas de acuerdo con el número de personal ocupado y razón social, consideraron los rangos de personal ocupado por empresa de:

- 6 a 10
- 11 a 30
- 31 a 50

- 51 a 100
- 101 a 250
- Mayores de 250

Para el análisis se hizo la discriminación del rango de 0 a 5 trabajadores³⁹, a partir de esta información se realizó una segunda discriminación realizando el cruce con el catálogo de organizaciones del Instituto Nacional de Economía Social (INAES). Sin embargo, en la primera discriminación de la información, los Ejidos y Comunidades no se pueden cuantificar correctamente debido a un problema del diseño y registro de la información, por lo que se procedió a revisar los datos del Registro Agrario Nacional (RAN).

Cuadro 19. Estimación por tipo de organización del número de OSSE, 2014

Tipo de organizaciones	Número de organizaciones
Ejidos	750
Comunidades	202
Unión de ejidos	9
Unión de comunidades	4
Asociaciones de Interés Rural	24
Sociedades de Producción Rural	431
Uniones de Sociedades de Producción Rural	174
Cajas de Ahorro de Trabajadores	5
Sociedades Cooperativas de Producción y Consumo	2,259
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	1,428
Organismos Cooperativos	268
Sociedades de Solidaridad Social	30
Sociedades Mutualistas	8
Uniones de Crédito	29
Sociedades Financieras	157
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas	403
Otras	385
Total	6,566

Fuente: Elaboración propia en base al Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), 2014.

Se observa que los Ejidos y Comunidades representan 14.70%, es decir 965 unidades económicas de la población total registrada en el DENUE. Para identificar con mayor precisión el número de estos Organismos, se consideró la información contenida en el Registro Agrario Nacional (RAN)⁴⁰ de la cual se realizó una selección de aquellos grupos de ejidatarios y comuneros de cinco y más integrantes, identificándose 28,132 ejidos y 1,900 comunidades (93.67% y 6.33% respectivamente).

³⁹ De acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas fracción V del artículo 11 las cooperativas se integran con un mínimo de cinco Socios, excepción de las Sociedad Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

⁴⁰ Registro Agrario Nacional, 2013.

Cuadro 20. Número de Ejidos y Comunidades del SSE, 2013

SSE	Número organizaciones	Cantidad de Posesionarios	Cantidad de Vecinados	Total
Comunidades	1,891	2,126	33,086	37,103
Ejidos	28,132	705,917	1,166,165	1,900,214
Total	30,032	708,043	1,163,331	1,901,406

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Agrario Nacional (2013).

En el caso de los Ejidos y Comunidades incluye a ejidatarios y pequeños propietarios y personas que han vivido por más de un año en las tierras del núcleo ejidal o comunal a este conjunto de personas se les denomina como vecinados. Los posesionarios y vecinados reconocidos por la asamblea ejidal o comunal gozan de los derechos del núcleo territorial, estos datos dan cuenta de la cantidad de personas que participan en las organizaciones del Sector.

El tercer criterio considerado por el INAES para la cuantificación de los OSSE, es la base histórica de apoyos otorgados por parte del INAES durante el periodo 2013-2015. En esta base se identifican 22,403 OSSE, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 21. Organizaciones apoyadas por el INAES en el periodo de 2013-2015.

Tipo de organización	2013	2014	2015
Ejido	0	0	1
Comunidad	0	1	0
Sociedades de Producción Rural *	258	136	108
Uniones de Sociedades de Producción Rural *	142	8	
Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo	1,517	620	109
Sociedades Cooperativas de Producción y Consumo	0	487	311
Organismo Cooperativo	0	70	20
Sociedades de Solidaridad Social	3	2	0
Sociedades Financieras Comunitarias	0	22	0
Sociedades Mercantiles	0	20	7
Grupo Social	11,058	5,052	2,293
Otro	57	8	93
Total	13,035	6,426	2,942

*Integradas por dos o más ejidatarios y/o comuneros.

Fuente: Elaboración propia en base a información del INAES 2013-2015.

A partir de la información analizada se identificaron los organismos apoyados que consideran las organizaciones que fueron beneficiarios de alguna de las convocatorias del INAES. En el caso del DENUE el total presentado refiere a organismos que están legalmente constituidos y tienen una figura jurídica. Por último el RAN contempla a aquellos Ejidos y Comunidades que tuvieron 5 o más ejidatarios o comuneros y, que su superficie estuvo totalmente regularizada en 2013. Con esta información se tiene un estimado de 61949 OSSE.

Cuadro 22. Organismos apoyados e identificados por fuente de información 2013-2015

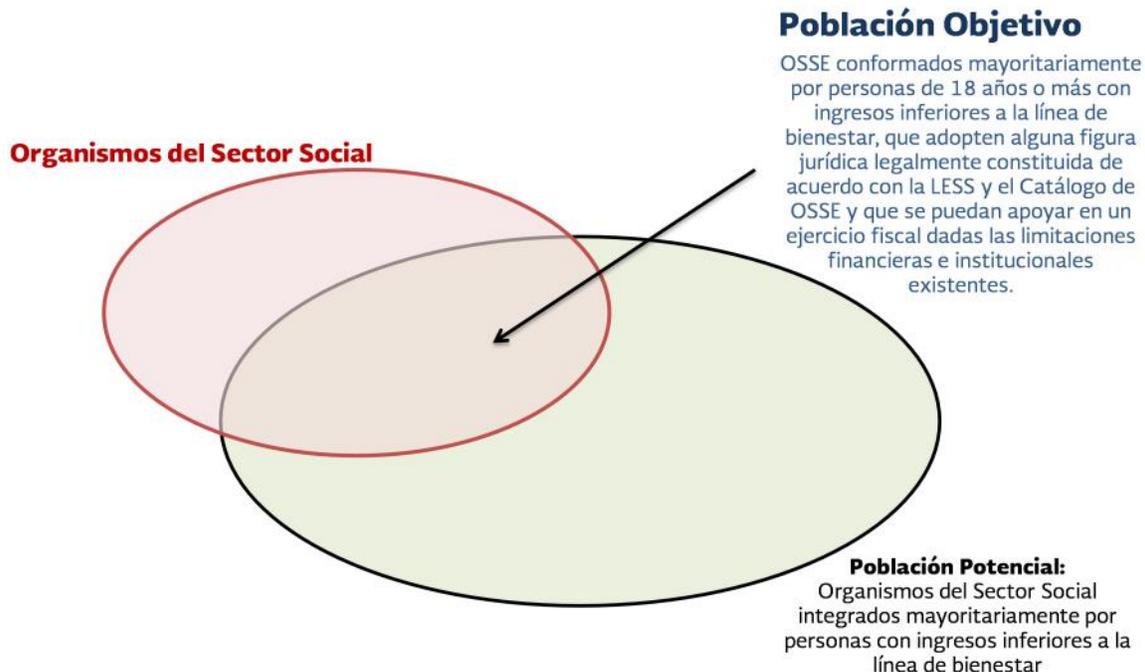
Fuente	Tipo de organismo	2013-2015
INAES	Grupos Sociales	18,403
	Organismos Constituidos	4,000
DENUE	Organismos Constituidos	5,741
RAN	Comunidades	5,673
	Ejidos	28,132
Total		61,949

*Organismos apoyados.

Fuente: Elaboración propia en base a información del INAES/DENUE/RAN 2013

Una vez que se tiene una estimación de los OSSE, se requiere cuantificar los OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que adopten alguna figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS y el Catálogo de OSSE y que se puedan apoyaren un ejercicio fiscal dadas las limitaciones financieras e institucionales existentes, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura 5. Población Objetivo



De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, la población objetivo es un subconjunto de la población potencial que un programa público diseñado ex profeso podría buscar atender en el corto y mediano plazos, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes.

En este mismo sentido, de acuerdo con el CONEVAL, la población objetivo se define como la población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

La población objetivo al ser un subconjunto de la potencial presenta las mismas características que la población potencial, lo cual limita su estimación, en virtud de que no es posible estimar la intersección de los conjuntos correspondientes a los OSSE estimados por el INAES y los OSSE de la población potencial.

Por ello, la población objetivo se cuantifica como los OSSE integrados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos por debajo de la línea de bienestar que cuenten con iniciativas productivas, que adopten cualquiera de las formas previstas en el catálogo de OSSE que presenten iniciativas productivas que

requieran apoyos en un ejercicio fiscal. Para estimar el tamaño de la población objetivo se realiza un examen del número de OSSE que se han atendido en los años recientes y otros elementos que inciden en la capacidad para atender las iniciativas productivas de los OSSE⁴¹, así como en la formación de éstos últimos.

De acuerdo con lo anterior, se estima que la población objetivo asciende a 9,600 OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que adopten alguna figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS y el Catálogo de OSSE y que se puedan apoyar en un ejercicio fiscal dadas las limitaciones financieras e institucionales existentes.

Cuadro 23. Población Objetivo, 2015

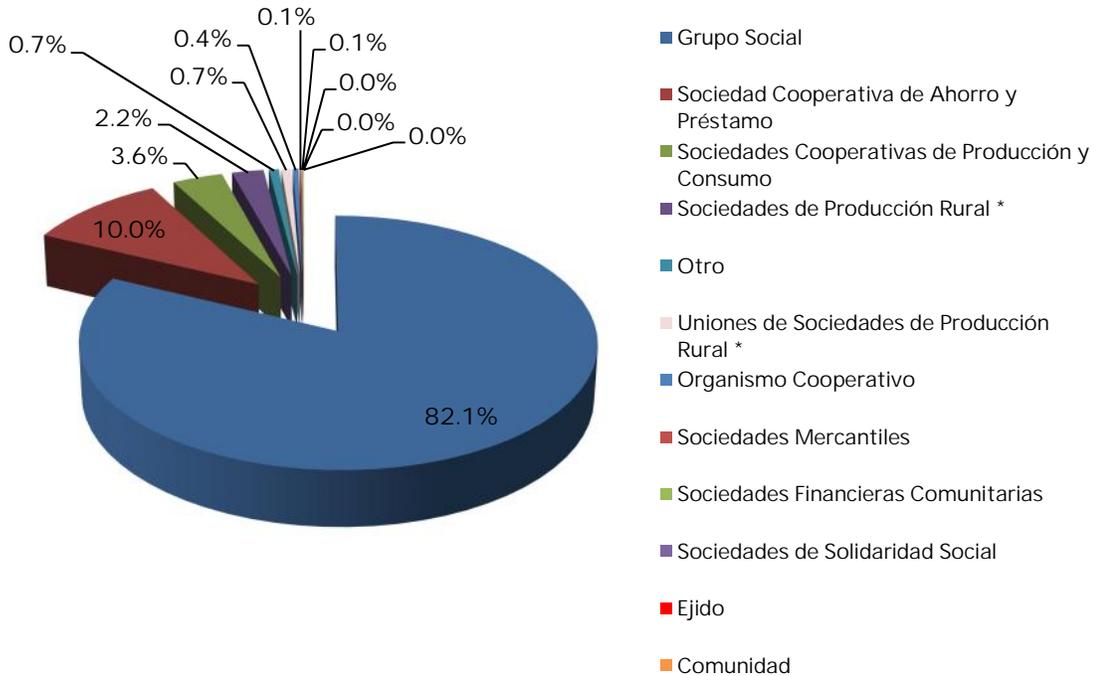
OSSE conformados mayoritariamente por personas de 18 años o más con ingresos inferiores a la línea de bienestar, que adopten alguna figura jurídica legalmente constituida de acuerdo con la LESS y el Catálogo de OSSE y que se puedan apoyar en un ejercicio fiscal dadas las limitaciones financieras e institucionales existentes.	9,600
--	--------------

Fuente: Elaborado por la DGAP con información del INAES y estimación de la población potencial.

Con base en los criterios empleados para la estimación de la población objetivo, principalmente, el examen del número de OSSE que se han atendido en los años recientes, la distribución porcentual por figura jurídica de los OSSE en la población objetivo se muestra en la gráfica siguiente.

⁴¹La estimación de la población objetivo considera áreas de oportunidad para el desarrollo de los proyectos de economía social en 15 sectores de actividades económicas, que permitan tener una población objetivo de acuerdo con la disposición de recursos presupuestales y capacidades institucionales.

Gráfica 9. Distribución de los OSSE de la Población objetivo, 2015 (porcentajes)



Fuente: Elaborado por la DGAP con información del INAES

V.3 Revisión y actualización de la población potencial y objetivo

La actualización de las cuantificaciones de la población potencial y objetivo está en función de la disponibilidad de información estadística. En el caso del Programa para el Fomento de la Economía Social, la principal fuente de información para la estimación de la población potencial es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH.

Una vez que la versión más reciente del MCS-ENIGH (bienal) esté disponible, se procederá a actualizar la cuantificación de la población potencial del programa en el semestre siguiente.

Por otra parte, la actualización de la población objetivo podrá realizarse al año siguiente que se cuente con la información más reciente de las siguientes fuentes:

- DENUÉ
- RAN
- INAES

VI. Diseño de la intervención

VI.1. Tipo de Intervención

En el ámbito de la política social, probablemente la evolución más notable ha consistido en la aceptación de las relaciones de complementariedad entre ésta y la política económica. La política social adquiere una función dinámica en el desarrollo económico sustentable. Resulta importante distinguir entre políticas universales, selectivas y focalizadas.

Las políticas universales son aquellas que se diseñan en beneficio de toda la población, sin importar sus características personales, económicas y sociales. Ejemplos de políticas universales son los subsidios a los precios o menores tasas impositivas de algunos bienes básicos de consumo masivo, campañas de vacunación ante una epidemia y políticas generales de protección del medio ambiente. Estas políticas se diseñan frecuentemente bajo el supuesto de que beneficiaran preferentemente a la población más pobre; sin embargo, está demostrado que son las políticas menos eficientes.

Por su parte, las políticas selectivas son las que se formulan buscando favorecer a un grupo destinatario específico -segmento poblacional, actividad, organización o localidad geográfica-. En términos generales se distinguen dos criterios para definir dichos grupos destinatarios. Un primer criterio consiste en determinar la categoría por el cual el grupo destinatario se delimita según alguna vulnerabilidad específica asociada a una situación sociodemográfica, de ciclo vital o de inserción productiva -por ejemplo, los segmentos materno-infantil, jóvenes, mujeres, adultos mayores, pequeña empresa, productores agrícolas-. El otro es un criterio de pobreza, que delimita el grupo destinatario según un indicador que refleja riesgo social, como el nivel de ingreso del hogar, bajo nivel de aprendizaje escolar o precariedad de la situación habitacional.

Dado que el término focalización se ha asociado a la delimitación del grupo destinatario según un criterio de pobreza, las políticas focalizadas son aquellas que se proponen beneficiar únicamente a sectores poblacionales que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social. Frecuentemente el criterio categorial se entrecruza. Se distinguen tres mecanismos principales de focalización según si priorizan la demanda (potenciales beneficiarios directos, sean éstos hogares, personas o unidades productivas), la oferta (características de las entidades que ofrecen prestaciones o servicios o subsidios) o áreas geográficas (todos los hogares de determinadas zonas o regiones que presenta pobreza son elegibles para recibir el servicio o subsidio).

La focalización se puede lograr a través de la aplicación de un instrumento específico de selección de beneficiarios, o a través del propio diseño del programa. En este último caso, el programa se diseña de tal forma que la entrada al mismo solamente sea del interés de los beneficiarios, ya sea por su modalidad específica de funcionamiento -como gratuidad o alternativas de copago, localización, accesibilidad física, etc.- o por el tipo de beneficio que se otorga.

Continuamente, los criterios de las políticas selectivas se entrecruzan con la focalización en programas específicos. Por ejemplo, programas de capacitación para jóvenes pertenecientes a hogares de escasos recursos, programas de alimentación complementaria para madres embarazadas y niños menores de 6 años con desnutrición. De esta manera, puede hacerse la distinción entre políticas selectivas que benefician a todo un segmento, sector o núcleo poblacional, y políticas selectivas focalizadas dirigidas a los estratos con mayores carencias al interior de cada categoría.

La fusión de los programas presupuestarios: S017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 (Economía) y S054 Programa de Opciones Productivas del Ramo 20 (Desarrollo Social), en el programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social re-sectorizado al Ramo 20 Desarrollo Social, plantea la instrumentación de una política focalizada dirigida a la atención del problema público: Los organismos del sector social de la economía integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar enfrentan limitantes en el desarrollo de sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.

a) Tipo de apoyo (Monetario/No monetario)

- 1) En especie, según el tipo de apoyo, modalidad y submodalidad.
- 2) En efectivo, según el tipo de apoyo, modalidad y submodalidad, así como en las convocatorias respectivas
- 3) Complementarios a la aportación de los sectores público, privado y/o social, en la proporción y monto que se establezcan en la convocatoria respectiva.

b) Condiciones relacionadas con el otorgamiento de los apoyos

Las instancias ejecutoras aplicarán los siguientes criterios para priorizar la asignación de recursos para los apoyos del Programa:

- 1) Se dará prioridad a las solicitudes de apoyo en efectivo de:
 - Los proyectos o solicitudes de apoyo de OSSE constituidos en su totalidad o

mayoritariamente por integrantes de hogares beneficiarios de Programa de Inclusión Social (PROSPERA) y del programa piloto "Territorios Productivos" y del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

- Los proyectos o solicitudes de apoyo de OSSE constituidos exclusiva o mayoritariamente por mujeres, jóvenes, indígenas y/o personas con discapacidad.
- 2) Para el caso de los apoyos otorgados por la DGOP también se dará prioridad a proyectos que:
- Se encuentren dentro de las líneas de atención estratégicas definidas en los diagnósticos estatales, integrados por la delegación de la SEDESOL.
- 3) Para el caso de los apoyos otorgados por el INAES también se dará prioridad a la autorización de solicitudes de apoyo en efectivo:
- Proyectos vinculados a una cadena de valor.
 - Solicitudes de proyectos o en su caso, OSSE con actividades alineadas a las estrategias de las entidades federativas.
 - Los proyectos o solicitudes de apoyo presentadas por OSSE legalmente constituidos.
 - Los proyectos de OSSE adheridos al Esquema de Capitalización de Apoyos (ECA) y que estén al corriente en su programa de capitalización al cierre del trimestre inmediato anterior.
 - Los proyectos que consideren la combinación de subsidio, ahorro y crédito como fuente de recursos para su ejecución.

c) Unidad Responsable de Operación del Programa

Para el ejercicio fiscal 2016 la ejecución del Programa Presupuestario S017 Programa de Fomento a la Economía Social estará a cargo de dos unidades responsables de la Secretaría de Desarrollo Social:

- 1) Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)
- 2) Dirección General de Opciones Productivas (DGOP)

Los recursos del Programa serán ejecutados por las Delegaciones Federales de la SEDESOL y del INAES en los estados y por las Coordinaciones Generales del INAES y de la DGOP, según corresponda. Para el caso de la DGOP, también podrán ser Instancias Ejecutoras: los Gobiernos de los Estados, los municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), instituciones educativas y de la población beneficiaria conforme a lo que se establece en los Lineamientos para las instancias ejecutoras de las modalidades de apoyo correspondientes a la DGOP.

VI.2. Etapas de la intervención

En el ejercicio fiscal 2016 el Programa implementará tres tipos de apoyo, con las siguientes modalidades:

Tipo de apoyo	Modalidad	Unidad Responsable UR
1. Apoyos a Proyectos Productivos	1.1. Apoyos para Impulso Productivo	DGOP
	1.2. Apoyos en efectivo para proyectos productivos (INTEGRA)	INAES
2. Apoyos para el desarrollo de capacidades	2.1. Apoyos para el Desarrollo de Iniciativas Productivas	DGOP
	2.2. Apoyos para el Desarrollo organizativo y empresarial	INAES
	2.3. Apoyos para el Desarrollo comercial	INAES
	2.4. Aportaciones en efectivo a INPROFES para la realización de procesos de incubación de proyectos productivos	INAES
3. Apoyos para Banca Social	3.1. Apoyos para el Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de la Banca Social	INAES
	3.2. Proyectos estratégicos financieros de la Banca Social	INAES
	3.3. Instrumentos para la administración de riesgos de la Banca Social	INAES
	3.4. Eventos de capacitación para la Banca Social	INAES

1 Apoyos a Proyectos Productivos.

1.1 Apoyos para Impulso Productivo

Son apoyos económicos otorgados por la Dirección General de Opciones Productivas para proyectos productivos que promuevan la reinversión de los ingresos generados por el proyecto, dirigidos a OSSE conformados en grupos sociales que cumplen con los criterios y requisitos de la modalidad establecidos.

Los beneficiarios de la modalidad de Apoyos para Impulso Productivo recibirán los recursos por única ocasión.

En esta modalidad, con el recurso federal, se podrá apoyar: la adquisición de activos nuevos, inversión diferida, capital de trabajo; para establecimientos comerciales se podrá destinar hasta el 30% para compra de inventarios. En ningún caso, se podrá apoyar: sueldos, salarios, jornales; obras de adaptación, remodelación y/o construcción en terrenos públicos; ni conceptos de asistencia técnica.

Los montos de apoyo y de aportación dependerán de los requerimientos del proyecto, de su evaluación, de la ubicación en que se desarrollen los proyectos, así como de las características de los beneficiarios de acuerdo a lo siguiente:

Ubicación	Género de las personas beneficiarias	Aportación mínima de los OSSE conformados en grupos sociales	Apoyo federal máximo por persona beneficiaria (pesos)	Rango de Apoyo federal por proyecto (pesos)
Municipios considerados en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales	Grupos de hombres o grupos mixtos.	Como mínimo el 10% del monto solicitado a la SEDESOL, pudiendo ser: otros subsidios (federales, estatales o municipales) aportaciones del beneficiario (en efectivo y/o en especie) u otras fuentes (incluyendo crédito).	40 mil pesos	De 50 mil hasta 320 mil pesos
Municipios considerados en las Zonas de Atención Prioritaria Rurales	Grupos de mujeres.	Como mínimo el 5% del monto solicitado a la SEDESOL, pudiendo ser: otros subsidios (federales, estatales o municipales), aportaciones del beneficiario (en efectivo y/o en especie) u otras fuentes (incluyendo crédito).	40 mil pesos	De 50 mil hasta 320 mil pesos
Otros municipios y localidades dentro de la cobertura	Grupos de hombres o grupos mixtos.	Como mínimo el 20% del monto solicitado a la SEDESOL, pudiendo ser: otros subsidios (federales, estatales o municipales), aportaciones del beneficiario (en efectivo) u otras fuentes (incluyendo crédito).	40 mil pesos	De 50 mil hasta 320 mil pesos
Otros municipios y localidades dentro de la cobertura	Grupos de mujeres.	Como mínimo el 10% del monto solicitado a la SEDESOL, pudiendo ser: otros subsidios (federales, estatales o municipales), aportaciones del beneficiario (en efectivo) u otras fuentes (incluyendo crédito).	40 mil pesos	De 50 mil hasta 320 mil pesos

1.2 Apoyos en efectivo para proyectos productivos (INTEGRA)

Apoyos en efectivo que otorga el INAES a los OSSE, para la ejecución de un proyecto productivo nuevo; para el desarrollo y consolidación de un proyecto en operación, o para la vinculación en redes o cadenas de valor. Podrán ser otorgados para inversión fija, inversión diferida y/o capital de trabajo; o para la adquisición de componentes de inversión individuales o la constitución de garantías líquidas que respalden de manera complementaria un crédito, de acuerdo a los requerimientos debidamente sustentados y planteados en el estudio o propuesta de inversión del proyecto.

Submodalidad	Monto máximo		Frecuencia
	OSSE conformados en Grupo Social	OSSE legalmente constituido	
1.2.1. Ejecución de un proyecto productivo nuevo.	Hasta 400 mil pesos	Hasta 1.0 millón de pesos	Apoyo por única vez de manera histórica.
1.2.2. Desarrollo y consolidación de proyectos productivos en operación.	Hasta 500 mil pesos	Hasta 1.5 millones de pesos	Hasta tres apoyos para el mismo proyecto productivo, uno por ejercicio fiscal.
1.2.3. Vinculación de proyectos productivos en redes o cadenas de valor.	Hasta 600 mil pesos	Hasta 2.0 millones de pesos	Hasta dos apoyos para el mismo proyecto productivo, uno por ejercicio fiscal
1.2.4. Por componente de inversión:			
1.2.4.1. Maquinaria, equipo, equipo de transporte y/o herramientas.	Hasta 150 mil pesos	Hasta 300 mil pesos	Hasta tres apoyos, uno por ejercicio fiscal.
1.2.4.2. Capital de trabajo.	Hasta 100 mil pesos	Hasta 200 mil pesos	
1.2.4.3. Garantía líquida.		Hasta 1.5 millones de pesos El monto del apoyo no podrá rebasar el 50% del monto de la garantía requerida por la entidad financiera al solicitante.	

- Cada componente de inversión sólo se podrá otorgar hasta en dos ocasiones, uno por ejercicio fiscal no consecutivo. En el caso de garantía líquida deberán estar al corriente o haber finiquitado el crédito garantizado con el apoyo previo, para acceder a un segundo apoyo.
- En todos los casos, los apoyos subsecuentes estarán sujetos a suficiencia presupuestal y al cumplimiento de los requisitos vigentes en el ejercicio fiscal en que se soliciten.
- El apoyo no podrá destinarse a la adquisición de terrenos ni al pago de pasivos.
- El porcentaje máximo por rubro es con relación al monto total del apoyo solicitado al Programa.
- Dicho porcentaje podrá ser menor al indicado y el total de los rubros solicitados deberá sumar 100%.

RUBRO	PORCENTAJE MÁXIMO
Inversión fija	80%
Inversión diferida	15%
Capital de trabajo	40%

Los OSSE solicitantes de apoyos para proyectos productivos en las submodalidades 1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3, que hayan cubierto el costo del estudio de inversión, podrán solicitar el pago de la elaboración del mismo, siempre y cuando dicho costo se haya integrado como inversión diferida en el estudio de inversión y éste haya sido elaborado por alguno de las o los consultores externos que se encuentren listados en la página institucional del INAES. El monto máximo que el Programa podrá otorgar a quienes soliciten el pago por la elaboración del estudio, será de hasta 15 mil pesos y sólo se otorgará en caso de solicitudes autorizadas. No aplica para componentes de inversión individuales.

2. Apoyos para el Desarrollo de capacidades

2.1. Apoyos para el Desarrollo de Iniciativas Productivas

Son apoyos en especie otorgados por la DGOP a los OSSE conformados en grupos sociales a través de una institución de educación media superior o superior que funja como socio estratégico para la operación de la modalidad a nivel nacional o instituciones de educación media superior o superior para la operación de la modalidad a nivel estatal, que proporcionen los servicios de Formulación de Proyectos Productivos, Asistencia Técnica y Acompañamiento a los beneficiarios de la modalidad Apoyos para Impulso Productivo:

Servicios	Montos		
Para las instituciones de educación media superior o superior que operan a nivel estatal			
Proceso de Formulación de Proyectos Productivos , el servicio se proporcionará conforme a la propuesta técnica-económica elaborada por las instituciones de educación media superior o superior y aprobada por el Comité de Validación Estatal. En cada convocatoria de la modalidad de Apoyos para Impulso Productivo, las instituciones de educación media superior o superior podrán presentar por entidad federativa, un máximo de 5 procesos de formulación de proyectos productivos por un monto de hasta \$75,000.00 (setenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) por proceso, el cual se conforma por las siguientes fases:	Fases del Proceso de Formulación de Proyectos Productivos	Número de OSSE conformados en grupos sociales	MONTO
	Curso de inducción ^{a/}	Hasta 15	Hasta 15 mil pesos
	Talleres de formulación de proyectos ^{2/}	Hasta 10	Hasta 45 mil pesos
	Gestión del proyecto ^{2/}	Hasta 10	Hasta 15 mil pesos
	¹ Pago a la firma del convenio de concertación. ² Por trabajo devengado.		
Asistencia Técnica y Acompañamiento , este servicio se otorgará conforme al programa de trabajo de cada uno de los proyectos productivos aprobados en la modalidad de Apoyos para Impulso Productivo.	Se otorgarán apoyos hasta por el 20% del monto federal del proyecto, con base en el programa de trabajo realizado por el socio estratégico y autorizado por el Comité de Validación Estatal.		
Para el socio estratégico que opera a nivel nacional			
Se suscribirá un convenio de concertación para operar la modalidad, en el cual se establecerá el monto aprobado por el Comité de Validación Central, en función del análisis de la propuesta técnica y económica presentada, así como los			

Servicios	Montos
detalles del proceso de operación y mecanismos de pago y comprobación.	

2.2. Apoyos para el Desarrollo organizativo y empresarial.

Apoyos que otorga el INAES, en efectivo o en especie para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades organizativas y empresariales de OSSE, en el marco del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada (SINCA).

	Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
Apoyos en efectivo	2.2.1. Constitución legal de la figura jurídica.	15 mil pesos.	Hasta diez apoyos en efectivo, con un máximo de tres por submodalidad por ejercicio fiscal. El apoyo para Constitución legal de la figura jurídica se otorgará en una sola ocasión. Los apoyos para Elaboración de estudio técnico especializado: dasonómico, edafológico, etc. se otorgarán hasta en tres ocasiones de manera histórica.
	2.2.2. Elaboración de estudio técnico especializado: dasonómico, edafológico, etc.	60 mil pesos (por estudio, por OSSE).	
	2.2.3. Capacitación: Asistencia a foros, seminarios, encuentros, cursos, talleres o eventos análogos relacionados con el Sector Social de la Economía o con la actividad productiva del OSSE solicitante.	25 mil pesos (por integrante o socia (o) del OSSE asistente, máximo dos integrantes o socias (os).	
	2.2.4. Giras e intercambio de experiencias.		
	2.2.5. Capacitación: Cursos o talleres en instalaciones vinculadas al OSSE.	80 mil pesos por OSSE (mínimo tres participantes).	
	2.2.6. Asistencia técnica: Hasta tres meses.	20 mil pesos/mes (por OSSE).	
	2.2.7. Consultoría.	50 mil pesos (por OSSE).	
Apoyos en especie	2.2.8. Capacitación: Asistencia a foros, seminarios, encuentros, cursos, talleres o eventos análogos relacionados con el Sector Social de la Economía o con la actividad productiva del OSSE solicitante.	25 mil pesos (por persona integrante o socia del OSSE asistente, máximo dos personas integrantes o socias.	Hasta diez apoyos en especie, con un máximo de tres por submodalidad por ejercicio fiscal.
	2.2.9. Giras e intercambio de experiencias.		
	2.2.10. Capacitación: Cursos o talleres en instalaciones vinculadas al OSSE.	80 mil pesos por OSSE (mínimo tres participantes).	
	2.2.11. Asistencia técnica: Hasta tres meses.	20 mil pesos/mes (por OSSE).	
	2.2.12. Consultoría.	50 mil pesos (por OSSE).	

Submodalidad		Monto máximo (pesos)	Frecuencia
	2.2.13. Capacitación para la orientación vocacional y formación por competencias a grupos integrados exclusiva o mayoritariamente por mujeres del Sector Social de la Economía, el cual dotará de conocimientos y habilidades que permitan el arranque de un proyecto productivo.	25 mil pesos (por persona integrante o socia del OSSE asistente, máximo dos personas integrantes o socias).	
	2.2.14. Eventos de capacitación: Foros, seminarios, encuentros, cursos, talleres o eventos análogos relacionados con el Sector Social de la Economía o con la actividad productiva de las y los participantes.	25 mil pesos por: persona integrante o socia del OSSE asistente (máximo 50 mil por OSSE).	

2.3. Apoyos para el Desarrollo Comercial

Apoyos que otorga el INAES, en efectivo o en especie para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades comerciales de OSSE y la promoción de sus productos y servicios.

	Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
Apoyos en efectivo	2.3.1. Promoción y publicidad en medios de comunicación.	30 mil pesos por OSSE.	Hasta diez apoyos en efectivo, con un máximo de tres por submodalidad por ejercicio fiscal.
	2.3.2. Diseño, desarrollo e impresión de identidad corporativa del OSSE.	40 mil pesos por OSSE.	
	2.3.3. Trámite del código de barras.	10 mil pesos por OSSE.	
	2.3.4. Elaboración de estudio de mercado o estudios de logística, relacionados con la actividad productiva del OSSE.	80 mil pesos por OSSE.	
	2.3.5. Registros, patentes, marcas y licencias de uso de marcas, relacionados con la actividad productiva del OSSE.	30 mil pesos por OSSE.	
	2.3.6. Certificaciones nacionales e internacionales, relacionadas con la actividad productiva del OSSE.	100 mil pesos por certificación nacional, por OSSE. 400 mil pesos por certificación internacional, por OSSE.	
	2.3.7. Consultoría.	50 mil pesos por OSSE.	
	2.3.8. Elaboración de estudio técnico especializado: Análisis técnico del producto.	60 mil pesos (por estudio, por OSSE).	
Apoyos en especie.	2.3.9. Eventos de capacitación relacionados con el desarrollo comercial del OSSE (foros, seminarios, encuentros, cursos, talleres o eventos análogos).	25 mil pesos (por integrante o socia (o) del OSSE, máximo \$50,000.00 por OSSE).	Hasta diez apoyos en especie, con un máximo de tres por submodalidad por ejercicio fiscal.
	2.3.10. Eventos comerciales relacionados con la actividad productiva del OSSE (ferias, exposiciones, misiones comerciales, muestras o eventos análogos).	50 mil pesos por OSSE.	

- Los apoyos en efectivo y en especie son independientes; es decir, no suman entre sí, en la contabilidad de la frecuencia.

- Los eventos de capacitación comercial y/o los eventos comerciales podrán ser organizados, promovidos y/o realizados por INAES y/o por otras instancias.
- Los apoyos en especie para el desarrollo organizativo y empresarial de los OSSE, podrán ser organizados, promovidos y/o realizados por el INAES y/o por otras instancias.
- Cuando se trate de apoyos para capacitación, giras e intercambio de experiencias, eventos de capacitación y eventos comerciales el apoyo del Programa podrá destinarse también a pagar viáticos y costos de traslado terrestre de las personas participantes del OSSE beneficiario. En casos justificados el transporte podrá ser vía aérea.

2.4. Aportaciones en efectivo a INPROFES para la realización de procesos de incubación de proyectos productivos.

Monto máximo (pesos)	Frecuencia
100 mil pesos por módulo o etapa (máximo dos módulos o etapas por proceso).	<ul style="list-style-type: none"> • Un OSSE podrá participar como máximo en un proceso de incubación de manera histórica. • Excepcionalmente un OSSE formalmente constituido podrá participar en un segundo proceso de incubación si dicho proceso está encaminado a la integración de una cadena de valor o la conformación de una comercializadora social. • La aportación se entregará en ministraciones, de conformidad con lo que se indique en la convocatoria respectiva y en la propuesta de trabajo presentada.

- El número mínimo de OSSE a participar en los procesos de incubación que realicen las INPROFES se indicará en la convocatoria respectiva.
- Los procesos de incubación se realizarán a través de talleres y/o sesiones de trabajo en grupos y constarán de hasta dos módulos o etapas (pre incubación e incubación).
- La contratación de consultores deberá estar incluida en la propuesta o plan de trabajo que se presente a la Unidad Administrativa correspondiente.
- Una INPROFES podrá recibir aportaciones para realizar hasta cinco procesos de incubación, con base en una misma convocatoria.
- Para poder participar en una segunda convocatoria, la INPROFES deberá demostrar haber comprobado la correcta aplicación de los recursos recibidos, cumpliendo con los compromisos contraídos con los OSSE participantes y con el INAES. En caso contrario la INPROFES no podrá ser sujeta de ninguna aportación durante los próximos tres años.
- De ser el caso, las INPROFES no deberán tener pendientes de comprobación de aportaciones o ministraciones anteriormente otorgadas.
- Una misma INPROFES podrá realizar de manera histórica hasta seis eventos, programas o acciones y máximo dos por ejercicio fiscal.

3. Apoyos para Banca Social.

Apoyos en efectivo o en especie que otorga el INAES para fomentar y apoyar la creación, transformación, fortalecimiento, consolidación e integración, de OSSE de ahorro y crédito.

3.1. Apoyos para el Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de la Banca Social (apoyos en efectivo).

Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
3.1.1. Reembolso de gastos notariales y de registro en la constitución o actualización de figura asociativa.	15 mil pesos.	Un apoyo por OSSE de ahorro y crédito de manera histórica.
3.1.2. Diagnóstico, integración de documentación e implementación de mejoras a OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, para presentar a evaluación semestral ante el Organismo de supervisión auxiliar, según establece la legislación aplicable.	80 mil pesos; el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir como mínimo el 10% del costo total del servicio. Hasta 50 mil pesos si el OSSE de ahorro y crédito ya cuenta con diagnóstico apoyado previamente por el INAES.	Hasta dos apoyos por ejercicio fiscal y OSSE de ahorro y crédito; un apoyo por convocatoria.
3.1.3. Consultoría y acompañamiento con un mínimo de 10 días hábiles en sitio para: a) Mejorar el nivel o índice de capitalización; b) Favorecer los procesos de salida ordenada del sistema financiero, tales como: liquidación, fusiones, transmisión de activos y pasivos, entre otros.	100 mil pesos; el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir como mínimo el 20% del costo total del servicio. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberán cubrir como mínimo el 10% del costo total del servicio.	Hasta dos apoyos por ejercicio fiscal y OSSE de ahorro y crédito; un apoyo por convocatoria.
3.1.4. Asistencia para: a) Actividades o actos orientados a la integración organizativa, el cumplimiento normativo y/o el fomento del ahorro y crédito de los OSSE.	10 mil pesos por participante en la actividad o acto del que se trate; el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir como mínimo el 30% del costo total de la asistencia. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberán cubrir como mínimo el 10% del costo total de la asistencia.	Hasta 2 personas por OSSE de ahorro y crédito para una misma actividad o acto; hasta un apoyo por convocatoria y 2 apoyos por ejercicio fiscal. Hasta 2 apoyos por convocatoria y 3 por ejercicio fiscal, si se trata de OSSE de ahorro y crédito que tengan entre sus socios (as) integrantes de OSSE beneficiarios del INAES adheridos al ECA y que acrediten haberles brindado servicios de educación financiera para empresarios sociales.
b) Capacitación especializada orientada al fortalecimiento técnico-operativo, cumplimiento normativo y desarrollo de habilidades gerenciales del OSSE de ahorro y crédito.	25 mil pesos por persona participante en el evento de capacitación del que se trate; el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir como mínimo el 30% del costo total de la asistencia. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberán cubrir como mínimo el 10%	Una persona por OSSE de ahorro y crédito en cada evento de capacitación; un apoyo por convocatoria y hasta 2 apoyos por ejercicio fiscal. Hasta 2 eventos de capacitación por convocatoria y hasta 3 apoyos por ejercicio fiscal, si se trata de OSSE de ahorro y crédito que tengan entre sus

Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
	del costo total de la asistencia.	socios (as) a personas beneficiarias del INAES adheridos al ECA y que acrediten haberles brindado servicios de educación financiera para empresarios sociales.
3.1.5. Auditoría contable, para verificar y dictaminar estados financieros según los requerimientos establecidos por la normatividad contable y regulatoria vigente.	70 mil pesos. El OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir como mínimo el 30% del costo total del servicio.	Una auditoría por ejercicio fiscal por OSSE de ahorro y crédito.
3.1.6. Migración contable para ajustar la contabilidad con los criterios de las sanas prácticas financieras y/o los criterios establecidos por la CNBV y la normatividad aplicable.	En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberán cubrir como mínimo el 10% del costo total del servicio.	Un apoyo por OSSE de ahorro y crédito por ejercicio fiscal.
3.1.7. Asesoría profesional y desarrollo de capacidades en sitio para A. Diseño e implementación de manuales de operación y organización (mínimo dos manuales). B. Establecimiento e implementación de controles y gobernabilidad. C. Implementación y evaluación de procesos de gestión del desempeño social. D. Análisis contable y fiscal para regularizar el cumplimiento de obligaciones. E. Diseño e implementación de portafolios de productos y servicios financieros. F. Evaluación especializada de créditos productivos.	70 mil pesos por componente, para los componentes, A, B, C, D y E Hasta 100 mil pesos para el componente F. El OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir como mínimo el 20% del costo total del servicio. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberán cubrir como mínimo el 10% del costo total del servicio. Máximo dos componentes por solicitud de apoyo. Hasta 3 componentes por solicitud de apoyo, si se trata de OSSE de ahorro y crédito que tengan entre sus socios (as) a—integrantes de OSSE beneficiarios del INAES adheridos al ECA y que acrediten haberles brindado servicios de educación financiera para empresarios sociales.	Dos apoyos por ejercicio fiscal y un apoyo por convocatoria.

3.2. Proyectos estratégicos financieros de la Banca Social (apoyos en efectivo).

Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
<p>3.2.1. Equipamiento de instalaciones</p> <p>500 mil pesos, que deberán integrarse de uno o más de los rubros señalados para esta submodalidad, sin rebasar el monto máximo correspondiente a cada uno.</p> <p>Los solicitantes deberán atender lo siguiente:</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación III, deberá cubrir por lo menos el 40% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación II, deberá cubrir por lo menos el 30% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación I, deberá cubrir por lo menos el 20% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p>		
Rubros	Monto máximo	
a) Acondicionamiento de locales (instalaciones eléctricas, hidrosanitarias, para prevención y combate de incendio, división de espacios, plafones, mamparas, ventanillas de atención, equipos de aire acondicionado, equipos y accesorios para sistemas de seguridad y vigilancia, entre otros conceptos de naturaleza similar, incluyendo el servicio de instalación y/o mano de obra requerida)	150 mil pesos	Un apoyo por ejercicio fiscal, hasta por cinco ejercicios fiscales conforme al horizonte del proyecto.
b) Suministro eléctrico de emergencia (generadores o plantas de energía eléctrica, acumuladores de energía, equipos de respaldo de energía u otros de naturaleza semejante, incluyendo el servicio de instalación requerido para su funcionamiento)	200 mil pesos	
c) Mobiliario y equipo de oficina (escritorios, sillas secretariales, mesas de sala de juntas, mesas para computadora, sillas para sala de juntas, sillones para sala de espera, archiveros, libreros, gabinetes y cajas de seguridad, entre otras semejantes)	100 mil pesos	

d) Vehículos utilitarios (vehículos o motocicletas requeridos para la operación del OSSE de ahorro y crédito)	200 mil pesos	
<p>3.2.2. Innovación tecnológica</p> <p>2 millones de pesos, que deberá integrarse de uno o más de los rubros señalados para esta submodalidad, sin rebasar el monto máximo correspondiente a cada uno.</p> <p>Los solicitantes deberán atender lo siguiente:</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación III, deberá cubrir por lo menos el 30% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación II, deberá cubrir por lo menos el 20% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación I, deberá cubrir por lo menos el 10% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 5% de la inversión total considerada para esta submodalidad.</p>		
Rubros	Monto máximo	
a) Equipamiento tecnológico (equipo de cómputo, de impresión y digitalización de imágenes; plantas y paneles solares, así como para suministro de clima controlado en las áreas de servidores de red, entre otros semejantes)	800 mil pesos	Un apoyo por ejercicio fiscal, hasta por cinco ejercicios fiscales conforme al horizonte del proyecto.
b) Acceso a internet y redes computacionales básicas (cableado estructural para redes de cómputo; servidores para operación en red; accesorios para red tales como switches, rackets o conectores, entre otros; antenas para conducir la señal de internet, puntos de acceso "Access Point", entre otros conceptos de naturaleza semejante y directamente relacionados con la infraestructura requerida para el acceso a internet y redes computacionales básicas)	Un millón de pesos	
c) Software para sistemas de "Core bancario" (licenciamiento, diseño, adquisición de software o complemento del mismo entre otros conceptos relacionados que permitan el registro de transacciones financieras en línea y la operación cotidiana bajo control interno del OSSE de ahorro y crédito)	Un millón de pesos	

<p>d) Medios electrónicos de pago (servidores que operen en paralelo "espejo", enlaces dedicados de internet, cajeros automáticos, software especializado en interface para la operación de tarjetas de débito, banca móvil y del servicio SPEI incluyendo el portal de operaciones electrónicas, entre otros conceptos semejantes directamente relacionados con la operación de medios electrónicos de pago)</p>	<p>1.5 millones de pesos</p>	
<p>3.2.3. Gastos de Promoción. (Se incluyen boletines, folletos, volantes, pendones, lonas, grabaciones de sonido, videos, spots de radio y televisión o cine, inserciones pagadas en prensa escrita o electrónica, o los medios de que se valga el OSSE de ahorro y crédito para dar a conocer sus servicios en campañas o actos promocionales, perifoneo, banners, flyers, artículos promocionales, entre otros semejantes)</p>	<p>50 mil pesos, conforme a lo siguiente: El OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir por lo menos el 20% del costo total considerado. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% del costo total considerado.</p>	<p>Hasta dos apoyos por proyecto estratégico en ejercicios fiscales distintos.</p>
<p>3.2.4. Gastos de operación para la unidad especializada que opera créditos para la producción social de vivienda asistida. (Se incluyen los conceptos de: renta, servicio de energía eléctrica, agua potable, teléfono y de internet cuando opere en una oficina adicional a las instalaciones con las que cuenta el OSSE de ahorro y crédito al momento de solicitar el apoyo; consumibles de oficina; nómina del personal asignado viáticos (hospedaje y alimentación), gasolina y pasaje para recorridos en campo, así como peajes correspondientes; entre otros conceptos directamente relacionados con los gastos de operación de la unidad)</p>	<p>Mil pesos por acción a dispersar de CONAVI y hasta 500 mil pesos por año, conforme a lo siguiente: Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación III, deberá cubrir por lo menos el 40% del total de gastos considerados para esta submodalidad. Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación II, deberá cubrir por lo menos el 30% del total de gastos considerados para esta submodalidad. Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación I, deberá cubrir por lo menos el 20% del total de gastos considerados para esta submodalidad. Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% del total de gastos considerados para esta submodalidad.</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal hasta en tres ejercicios fiscales.</p>

<p>3.2.5. Gastos de operación para la unidad especializada en crédito para proyectos productivos y negocios del sector social.</p> <p>(Se incluyen los conceptos de: renta, servicio de energía eléctrica, agua potable, teléfono y de internet cuando opere en una oficina adicional a las instalaciones con las que cuenta el OSSE de ahorro y crédito al momento de solicitar el apoyo; consumibles de oficina; nómina del personal asignado; viáticos (hospedaje y alimentación), gasolina y pasaje para recorridos en campo, así como peajes correspondientes; entre otros conceptos directamente relacionados con los gastos de operación de la unidad)</p>	<p>1,300 pesos por crédito a colocar y hasta 800 mil pesos por año, conforme a lo siguiente:</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación III, deberá cubrir por lo menos el 40% del total de gastos considerados para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación II, deberá cubrir por lo menos el 30% del total de gastos considerados para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación I, deberá cubrir por lo menos el 20% del total de gastos considerados para esta submodalidad.</p> <p>Si se trata de OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% del total de gastos considerados para esta submodalidad.</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal, hasta en tres ejercicios fiscales.</p>
<p>3.2.6. Diseño, equipamiento e implementación de Sistema de Información Geográfica (SIG) para la operación financiera.</p> <p>Se incluyen los siguientes conceptos:</p> <p>Licenciamiento de software comercial especializado; diseño, instalación y capacitación en el manejo de software adaptado a las características de cada OSSE de ahorro y crédito</p> <p>Equipo de cómputo requerido con características especiales para soporte de integración y operación de bases de datos digitales georreferenciadas.</p> <p>Equipo para el registro de datos georreferenciados: aparatos <i>GPS</i> (sistema de posicionamiento global), teléfonos celulares inteligentes adecuados para registros georreferenciados, interface para conectar los dispositivos móviles con los sistemas del OSSE de ahorro y crédito.</p> <p>Equipo especializado en edición y proyección de imágenes intercaladas entre bases de datos georreferenciadas y de otra característica y origen.</p>	<p>200 mil pesos; el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir por lo menos el 20% del costo total considerado para esta submodalidad.</p> <p>En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% del costo total considerado para esta submodalidad.</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal, hasta por tres ejercicios fiscales.</p>

<p>3.2.7. Consultoría especializada para fortalecer la instrumentación del proyecto estratégico financiero.</p> <p>El servicio deberá estar dirigido expresamente hacia:</p> <p>a) Innovación tecnológica, incluyendo el SIG;</p> <p>b) Operación de la (s) unidad (es) especializada (s) y/o</p> <p>c) Diseño e instrumentación de mesa de control.</p>	<p>70 mil pesos el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir por lo menos el 20% del costo total del servicio.</p> <p>En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% del costo total del servicio.</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal, hasta en tres ejercicios fiscales.</p>
<p>3.2.8. Capacitación especializada para la instrumentación del proyecto estratégico financiero.</p> <p>El servicio deberá estar dirigido expresamente hacia:</p> <p>a) Innovación tecnológica, incluyendo el SIG;</p> <p>b) Operación de la (s) unidad (es) especializada (s) y/o</p> <p>c) Diseño e instrumentación de mesa de control.</p>	<p>100 mil pesos el OSSE de ahorro y crédito deberá cubrir por lo menos el 20% del costo total del servicio. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito con nivel de operación básico, deberá cubrir por lo menos el 10% del costo total del servicio.</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal, hasta en tres ejercicios fiscales.</p>

3.3. Instrumentos para la administración de riesgos de la Banca Social (apoyos en efectivo).

Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
<p>3.3.1. Garantías líquidas requeridas en la gestión de línea (s) de crédito. No aplica para realizar aportaciones a Fideicomisos ya constituidos o por constituir.</p>	<p>2 millones de pesos y hasta el 90% de la garantía requerida por la (s) fuente (s) de fondeo y/o el (los) intermediario (s) bancario (s).</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal y hasta en tres ejercicios fiscales.</p>
<p>3.3.2. Apoyo para garantizar portafolios de créditos para actividades productivas en fondo (s) de garantía líquida a favor del OSSE de ahorro y crédito. No aplica para Fideicomisos ya constituidos o por constituir.</p>	<p>1.5 millones de pesos.</p>	<p>Un apoyo por ejercicio fiscal y hasta en tres ejercicios fiscales.</p>

3.4. Eventos de capacitación para la Banca Social (apoyos en especie).

Submodalidad	Monto máximo (pesos)	Frecuencia
<p>3.4.1. Realización de cursos, talleres, seminarios, diplomados, foros de formación e intercambio de experiencias, propuestos y organizados por el INAES, a nivel nacional o internacional en los siguientes temas:</p> <p>A. Marco regulatorio y control interno.</p> <p>B. Procesos de salida ordenada del sistema financiero.</p> <p>C. Aspectos técnico - operativos.</p> <p>D. Economía social y solidaria.</p> <p>E. Gestión del desempeño social.</p> <p>F. Crédito especializado y promoción de servicios.</p> <p>Así como en aquellas otras temáticas propias para el fortalecimiento y apoyo de los OSSE de ahorro y crédito.</p> <p>Los eventos de capacitación podrán incluir actividades en aula, en línea, en campo y/o en las instalaciones de los OSSE de ahorro y crédito beneficiarios (en sitio).</p>	<p>El monto se establecerá conforme al presupuesto que para cada evento o programa autorice el Comité Técnico Nacional, a propuesta de la Coordinación General de Finanzas Populares y podrá incluir la contratación de servicios y/o suministro de bienes, según corresponda, para cubrir entre otros conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Requerimientos de capacitadores, facilitadores, y/o evaluadores. • Materiales de apoyo, espacios físicos así como aspectos logísticos, aspectos técnicos y de promoción. • Traslado, hospedaje y alimentación a los participantes de los eventos de capacitación. <p>Con relación al traslado de participantes, el INAES podrá erogar únicamente el costo de transporte terrestre y, excepcionalmente, previa justificación y autorización el transporte aéreo.</p>	<p>Hasta 3 apoyos por OSSE de ahorro y crédito por ejercicio fiscal.</p> <p>Hasta 7 apoyos por ejercicio fiscal, si se trata de OSSE de ahorro y crédito que tengan entre sus socios (as) a integrantes de OSSE beneficiarios del INAES adheridos al ECA y que acrediten haberles brindado servicios de educación financiera para empresas sociales.</p>

VI.3 Previsiones para la Integración y Operación del Padrón de beneficiarios

El programa podrá operar bajo demanda o mediante otros mecanismos, lo cual implica que es posible que al inicio del año fiscal, el programa no cuente con un padrón al que sea necesario darle continuidad en la atención.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, Título Cuarto. De la operación de los programas, CAPÍTULO I. Disposiciones Generales, Artículo 25.- Fracción II, inciso b) En el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y, en ningún caso, se podrá etiquetar o predeterminedar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo.

El tipo de beneficiarios que recibirán los apoyos del Programa son los OSSE conformados [mayoritariamente] por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar y que adopten cualquiera de las formas previstas en el Catálogo de OSSE, publicado en los sitios: www.INAES.gob.mx, http://www.SEDESOL.gob.mx/en/SEDESOL/Opciones_Productivas o en el portal

www.gob.mx.

Por tanto, habrá que verificar que los OSSE estén conformados por personas en condición de pobreza (con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con al menos una carencia social), requisitos que se establecerán en sus criterios de elegibilidad. En este sentido y con base en la anterior descripción de beneficiarios, se prevé que se cuente con dos tipos de padrones:

- A. Personas
- B. Actor Social

Estos padrones se deberán integrar con base en los "Lineamientos Normativos para la integración del padrón único de beneficiarios" emitido por la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.

Cabe señalar que operativamente, la integración de datos inicial de los participantes al

SIFODE es a través de:

- Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).- para hogar y personas.
- Cuestionario Único de Actores Sociales (CUAS).- para un Actor Social

El padrón de personas se integrará con el conjunto de individuos que sean identificados como beneficiarios de éstos programas; en tanto el padrón de Actores Sociales se conformará con los datos de la agrupación, y en caso de que beneficien a un tercero, también se deberá integrar el padrón de beneficiarios de estos terceros. También es posible aplicar el Cuestionario Complementario (CC) y otros en los que se capte información que permita la identificación de posibles beneficiarios.

Dado el contexto anterior y en caso de ser necesario, se deberá solicitar mediante oficio la actualización de los catálogos/campos que describen a continuación:

- 1) Para los campos donde se almacenan las claves de la Dependencia, la Institución y del Programa se deberá solicitar las altas en catálogo:

19	CD_DEPENDENCIA	Numérico(2)	Agrupar	Clave de la dependencia que opera el programa / No debe ser nulo.	C_DEPENDENCIA / DGGPB
20	CD_INSTITUCION	Carácter(5)	Agrupar	Clave de la institución – UR /No debe ser nulo.	C_UR / DGGPB
21	CD_PROGRAMA	Carácter(4)	Agrupar	Clave del programa al que está inscrito el beneficiario / No debe ser nulo.	C_PROGRAMA / DGGPB

2) Los tipos de apoyo que reportan son los siguientes:

CD_TP_BENEFICIO	NB_TP_BENEFICIO
1	Monetario
2	Especie

Estas Claves de tipos de Beneficios deberán ser dadas de alta en los catálogos CD_TP_BENEFICIO, incluir las que no se tengan actualmente, de acuerdo al campo de layout que se describe a continuación.

Layout Personas

25	CD_TP_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del tipo de beneficio / No debe ser nulo.	C_TP_BENEFICIO / DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	---	------------------------

Layout Actores Sociales

24	CD_TP_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del tipo de beneficio / No debe ser nulo.	C_TP_BENEFICIO / DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	---	------------------------

3) Los beneficios que se deberán reportar y en su caso dar de alta en el catálogo para su ejercicio fiscal 2016 son los siguientes en su padrón de personas:

CD_BENEFICIO	NB_BENEFICIO
...	Apoyos para Impulso productivo
...	Apoyos en efectivo para proyectos productivos (INTEGRA)
...	Apoyos para el Desarrollo de iniciativas productivas
...	Apoyos para el Desarrollo organizativo y empresarial
...	Apoyos para el Desarrollo comercial
...	Aportaciones en efectivo a INPROFES para la realización de procesos de incubación de proyectos productivos
...	Proyectos estratégicos financieros de la Banca Social
...	Instrumentos para la administración de riesgos de la Banca Social
...	Eventos de capacitación para la Banca Social

- 4) Los beneficios que se deberán reportar y en su caso dar de alta en el catálogo para su ejercicio fiscal 2016 son los siguientes en su padrón de Actores Sociales:

CD_BENEFICIO_AS	NB_BENEFICIO_AS
...	Apoyos para Impulso productivo
...	Apoyos en efectivo para proyectos productivos (INTEGRA)
...	Apoyos para el Desarrollo de iniciativas productivas
...	Apoyos para el Desarrollo organizativo y empresarial
...	Apoyos para el Desarrollo comercial
...	Aportaciones en efectivo a INPROFES para la realización de procesos de incubación de proyectos productivos
...	Proyectos estratégicos financieros de la Banca Social
...	Instrumentos para la administración de riesgos de la Banca Social
...	Eventos de capacitación para la Banca Social

Las Claves de tipos de Beneficiarios deberán solicitarse para ser incorporadas en el catálogo CD_TP_BEN_DET.

Layout Personas

30	CD_BENEFICIO	Numérico(3)	Agrupar	Clave del beneficio entregado / No debe ser nulo.	C_BENEFICIO / DGGPB
----	--------------	-------------	---------	---	---------------------

Layout Actores Sociales

26	CD_BENEFICIO_AS	Numérico(3)	Agrupar	Clave del beneficio entregado / No debe ser nulo.	C_BENEFICIO_AS / DGGPB
----	-----------------	-------------	---------	---	------------------------

- 5) Los Tipos de Beneficiarios afín con el motivo por el cual se otorga el beneficio que deberá reportar el programa son los siguientes.

- **Programa Personas**

CD_TP_BEN_DET	NB_TP_BEN_DET
14	Persona, familia, grupo social u organización de productores en condiciones de pobreza
72	Persona que es socio o integrante de un proyecto productivo

La información proveniente de los cuestionarios recolectados por el Programa se incorporará y administrará al SIFODE con base en los Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del SIFODE, a través de las herramientas diseñadas para este fin, las cuales serán validadas por la DGGPB, de

acuerdo a lo establecido en los Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura.

Es facultad de la DGGPB, con base en la información contenida en el PUB, realizar confrontas para la identificación de concurrencias de los beneficiarios de los programas que pudieran estar siendo apoyados por otros programas.

El Padrón Único de Beneficiarios (PUB) es una base de datos que contiene la información de todos los padrones de beneficiarios de los programas de desarrollo social.

Para la integración del padrón de beneficiarios del Programa al PUB, al inicio del ejercicio fiscal, las Unidades Administrativas Responsables de los Programas, establecerá compromisos con la Dirección General de Geo estadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL (DGGPB), para asegurar la consistencia, calidad y puntualidad en el envío e integración de los padrones, informando la calendarización, tipo de beneficiarios y datos del personal responsable y operativo del padrón.

Asimismo, la generación del PUB será conforme a lo establecido en los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios que emite la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL, según cada tipo de persona beneficiaria, que permita identificar a quiénes se dirigen los subsidios, ayudas y demás apoyos gubernamentales, así como su importe y conceptos.

El Programa integrará su padrón de beneficiarios a partir de los datos que refieran a las personas beneficiarias, a los beneficios que les fueron entregados, y que constan en los registros de su operación; de acuerdo al tipo de beneficiarios: Personas-Hogares; Actores Sociales; o Poblaciones Beneficiarias de Obras de Infraestructura o Acciones Comunitarias, para lo cual deberá ajustarse a lo establecido por la SEDESOL a través los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios, disponibles en la normateca de la SEDESOL.

Dado que la Clave Única de Registro de Población (CURP) es la llave de intercambio de información entre las dependencias del Gobierno Federal se deberá solicitar que se muestre al momento del llenado del instrumento de información socioeconómica que corresponda, sin que la presentación de esta clave sea condicionante para la aplicación del cuestionario y en su caso, tampoco para la incorporación ni para el otorgamiento de los apoyos del Programa.

Las claves y nombres geográficos de entidades federativas, municipios y localidades

registradas en los padrones de personas beneficiarias, deberán corresponder a las establecidas en el Catálogo Único de Claves de Áreas Geo estadísticas Estatales, Municipales y Localidades (CENFEMUL) (antes Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades) emitido por el INEGI del periodo correspondiente. El catálogo podrá ser consultado a través de la página de internet: <http://sisge.SEDESOL.gob.mx/sisge/> o bien <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/catalogoclaves.aspx>.

Para realizar aclaraciones de las localidades que in situ no existan o difieran en la ubicación geográfica, claves o nombres geográficos a los registrados en el CENFEMUL, las personas interesadas deberán apegarse al procedimiento de actualización permanente del catálogo de claves de entidades federativas, municipios y localidades del INEGI, para lo cual deberán contactarse con la persona responsable del procedimiento de actualización del catálogo en la Delegación SEDESOL correspondiente, o bien con la DGGPB.

Los datos generales de los responsables del procedimiento de actualización de localidades en las delegaciones de la SEDESOL podrán ser consultados mediante la siguiente dirección electrónica: <http://sisge.SEDESOL.gob.mx/sisge/Descargas/N4/AnexoV.pdf>

A través de esta dirección electrónica se podrá consultar el nombre, cargo, dependencia, teléfono y correo electrónico del responsable.

La documentación que indica el procedimiento de actualización permanente del Catálogo Único de Claves de Áreas Geo estadísticas Estatales, Municipales y Localidades del INEGI, podrá consultarse en el módulo de seguimiento histórico de localidades, a través de la siguiente dirección electrónica: <http://sisge.SEDESOL.gob.mx/sisge/> o bien, en el portal del INEGI a través de la siguiente URL: <http://geoweb.inegi.org.mx/mgn2kData/evidencias/PHC.pdf>

El domicilio geográfico para la integración de los padrones de Personas, de Poblaciones Beneficiarias de Obras de Infraestructura o Acciones Comunitarias, y de Actores Sociales, así como puntos de venta y/o atención, deberá regirse por el modelo de estructura de datos establecido en la Norma Técnica sobre Domicilios Geográficos emitida por el INEGI el 8 de noviembre de 2010 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2010.

La Norma podrá ser consultada a través de la página de internet: http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/normastecnicas/dom_geo.aspx

El Programa deberá considerar que aquellas localidades levantadas en el último evento censal pudieran sufrir cambios en su clave geográfica, lo que representa que modifiquen o pierdan su información censal.

Las localidades que cambien su clave por adscripción a nuevos municipios, cambio de municipio o cambio de entidad, así como aquellas localidades declaradas como inexistentes, tapias o ruinas, no aparecerán en la actualización mensual del CENFEMUL.

VI.4 Consideraciones para la integración de la Matriz de Indicaciones para Resultados

La presentación del árbol del problema y del árbol del objetivo permite conocer la razón de ser del Programa de Fomento a la Economía Social y se perfila la estructura analítica del programa. A partir de esta estructura, en esta sección se presentan los niveles del resumen narrativo que deberá considerarse en la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa.

Cuadro 24. Niveles del resumen narrativo de la MIR

Fin	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través del fortalecimiento de sus capacidades y medios para su inclusión productiva, laboral y financiera.
Propósito	Los organismos del sector social de la economía, integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, fortalecen sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.
Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1) Apoyos a Proyectos Productivos otorgados. 2) Apoyos para el desarrollo de capacidades otorgados. 3) Apoyos para Banca Social otorgados.

Además se presenta propuesta de MIR para el Programa de Fomento a la Economía Social.

Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Fomento a la Economía Social

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS		
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. "México Próspero", Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.</p> <p>Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.</p>		
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES
FIN	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos a través del fortalecimiento de sus capacidades y medios para su inclusión productiva, laboral y financiera.	Ingreso promedio de las personas por debajo de la línea de bienestar, que tienen como trabajo principal un negocio propio
		Ingreso por trabajo independiente de las personas por debajo de la línea de bienestar, como porcentaje de su ingreso total
		Tasa de variación del índice del ingreso promedio de las personas ocupadas en los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) apoyados con respecto al período anterior
PROPÓSITO	Los organismos del sector social de la economía, integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar, fortalecen sus capacidades y medios para la inclusión productiva, laboral y financiera.	Porcentaje de Organismos del Sector Social (OSSE) integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar de la Economía que permanecen en operación dos años después de recibido el apoyo de inversión

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. "México Próspero", Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES
		<p>Número de personas ocupadas en proyectos productivos apoyados, por cada 100 mil pesos de apoyo otorgados</p> <p>Porcentaje de municipios de media, alta y muy alta marginación, con al menos un punto de acceso a servicios financieros de Organismos del Sector Social de la Economía de ahorro y crédito</p>
<p>COMPONENTES</p>	<p>Apoyos a Proyectos Productivos otorgados.</p>	<p>Porcentaje de apoyos para proyectos productivos otorgados a OSSE integrados por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar</p> <p>Promedio de días transcurridos entre la aprobación de un proyecto y la primera ministración de recursos para su ejecución.</p>
	<p>Apoyos para el desarrollo de capacidades otorgados.</p>	<p>Porcentaje de apoyos otorgados para el desarrollo de capacidades a OSSE</p> <p>Porcentaje de apoyos otorgados para la constitución legal de Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE)</p>

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. "México Próspero", Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES
COMPONENTES		Porcentaje de apoyos otorgados para la incubación de proyectos productivos de OSSE.
	Apoyos para Banca Social otorgados.	Porcentaje de apoyos otorgados para Banca Social
ACTIVIDADES	Publicación de convocatorias para acceso a apoyos.	Número de convocatorias publicadas por la Dirección de Opciones Productivas para Impulso Productivo
		Número de convocatorias publicadas por el INAES para INTEGRAL
		Número de convocatorias publicadas por el INAES para apoyos para el desarrollo de capacidades

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. "México Próspero", Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.
Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	
		Número de convocatorias publicadas por el INAES para apoyos para Banca Social	
	Dictaminación de Proyectos por parte de los Comités	Porcentaje de proyectos recibidos por el Programa que fueron dictaminados como elegibles	
	Autorización de solicitudes de apoyo por tipo de componente		Porcentaje de solicitudes autorizadas a recibir apoyo bajo la modalidad Impulso Productivo
			Porcentaje de solicitudes autorizadas a recibir apoyo bajo la modalidad INTEGRAL
			Porcentaje de solicitudes autorizadas a recibir apoyo para el desarrollo de capacidades

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. "México Próspero", Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES
		Porcentaje de solicitudes autorizadas a recibir apoyo para la modalidad de Banca Social
	Concertación de convenios para la formalización de la entrega y ministración de los apoyos	Porcentaje de convenios concertados con los OSSE para la entrega y ministración de recursos, respecto a los programados
		Promedio de alianzas con socios estratégicos para el otorgamiento de asistencia técnica y capacitación
	Comprobación de los apoyos ejercidos por OSSE integrados mayoritariamente por personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar.	Porcentaje de apoyos ejercidos que comprobaron la aplicación correcta de los recursos
Percepción de usuarios del servicio proporcionado por las Delegaciones.	Porcentaje de OSSE solicitantes de apoyos al Programa que evalúan satisfactoriamente el servicio proporcionado por las Delegaciones del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES)	

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SUS PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Meta Nacional IV. "México Próspero", Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos del país, Estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social.

Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018: Objetivo 6 Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, Estrategia 6.1 Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES
	<p>Atención a estrategias Transversales y Enfoque de Derechos: 1 Atención a iniciativas productivas de Organismos del Sector Social de la Economía y grupos integrados exclusiva o mayoritariamente por mujeres con ingresos por debajo de la línea de bienestar. 2 Atención a iniciativas productivas de Organismos del Sector Social de la Economía integrados exclusiva o mayoritariamente por personas beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social. 3. Atención a iniciativas productivas de Organismos del Sector Social de la Economía en municipios predominantemente indígenas. 4. Atención a iniciativas productivas de Organismos del Sector Social de la Economía en Zonas de Atención Prioritaria Rurales.</p>	<p>Porcentaje de apoyos otorgados para proyectos productivos de OSSE integrados exclusiva o mayoritariamente por mujeres con ingresos por debajo de la línea de bienestar</p> <p>Porcentaje de proyectos productivos de OSSE integrados exclusiva o mayoritariamente por personas beneficiarias de PROSPERA Programa de Inclusión Social</p> <p>Porcentaje de apoyos otorgados para proyectos productivos a Organismos de Sector Social de la Economía (OSSE) en municipios catalogados como predominantemente indígenas</p> <p>Porcentaje de apoyos otorgados para proyectos productivos a Organismos de Sector Social de la Economía (OSSE) en Zonas de Atención Prioritaria Rurales</p>

VI.5 Estimación del Costo Operativo del Programa

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 está prevista la siguiente asignación presupuestar para el Programa de Fomento a la Economía Social, por Unidad Responsable:

Cuadro 25. Distribución presupuestal del Programa de Fomento a la Economía Social, 2016

(pesos y porcentajes)

Programa Presupuestario	Unidad Responsable	Asignación Total	Gasto Corriente		Subsidios	
			Pesos	Porcentaje de la asignación total	Pesos	Porcentaje de la asignación total
S017	LOO Instituto Nacional de la Economía Social	2,508,183,294	99,073,240	3.9	2,409,110,054	96.1
S017	210 Dirección General de Opciones Productivas	458,369,724	4,362,739	1.0	454,006,985	99.0

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, Análisis Funcional Programático Económico, Ramo: Desarrollo Social, septiembre de 2015,

En la asignación presupuestal se observa que el gasto corriente asciende a 3.9% y 1.0% de la asignaciones totales correspondientes al Instituto Nacional de la Economía Social y a la Dirección General de Opciones Productivas respectivamente.

VII. Presupuesto

El Programa para su operación estará a cargo de dos unidades responsables. El programa pretende contribuir al problema público a través de tres tipos de apoyo dirigidos a la atención de proyectos productivos para la población objetivo, así como acciones para el desarrollo de las capacidades de los OSSE y el fortalecimiento de la Banca Social a través de apoyos para el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades.

I. Apoyos a Proyectos Productivos

Modalidad	Unidad Responsable UR
Apoyos para Impulso Productivo	DGOP
Apoyos en efectivo para proyectos productivos (INTEGRA)	INAES

II. Apoyos para el desarrollo de capacidades

Modalidad	Unidad Responsable UR
Apoyos para Desarrollo de Iniciativas Productivas	DGOP
Apoyos para el Desarrollo organizativo y empresarial	INAES
Apoyos para el Desarrollo comercial,. Aportaciones en efectivo a INPROFES para la realización de procesos de incubación de proyectos productivos (CRECE)	INAES
Aportaciones en efectivo a INPROFES para la realización de procesos de incubación de proyectos productivos	INAES

III. Apoyos para Banca Social

Modalidad	Unidad Responsable UR
Apoyos para el Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de la Banca Social), Proyectos estratégicos financieros de la Banca Social, Instrumentos para la administración de riesgos de la Banca Social y Eventos de capacitación para la Banca Social	INAES

El presupuesto para iniciar las acciones se encuentra establecido en el R20 y se prevé su ejercicio productivo para la población objetivo, así como acciones para el desarrollo de las capacidades de los OSSE y el fortalecimiento.

La partida presupuestal es la 43101, de acuerdo al siguiente cuadro.

Ramo	UR	F	FU	SF	RE	AI	IPP	PP	PTD	TG	FF	EF	CC	Presupuesto (pesos)
20	210	2	2	7	0	6	S	17	43101	1	1	34	0	440,264,120.00
20	L00	2	6	8	0	8	S	17	43301	2	1	9	0	2,409,110,054.00