

Reflexiones generales en torno al significado y alcances del reconocimiento constitucional de la existencia del sector social de la economía mexicana en el contexto del sector cooperativo

Juan José Rojas Herrera*

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA RURAL-UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

La simulación es uno de los vicios más fuertemente arraigados en la cultura política del país. Este fenómeno se produce incluso estando de por medio reformas sustantivas al texto constitucional. Un caso dramático de simulación política y legislativa se presentó en 1983, a raíz de la reforma al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que concedió reconocimiento legal a la Economía Social. Este trabajo relata los pormenores de dicha experiencia.

(Economía social, Estado, movimiento cooperativo, legislación, políticas públicas)

INTRODUCCIÓN

El 3 de febrero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un decreto de reformas que contenía el coloquialmente llamado “capítulo económico de la Constitución”. Dentro de dicho paquete, se incluyó una reforma sustantiva al artículo 25 Constitucional, que, entre otras cosas, reconocía la existencia, en el marco del sistema de economía mixta del país, de un tercer sector económico, formado por asociaciones y empresas de carácter distinto a las habitualmente adscritas a los sectores público y privado. A este sector económico se le reconoció desde entonces como el Sector Social de la Economía (SSE).

* rojashj@gmail.com

El párrafo séptimo del artículo 25 Constitucional reformado, estableció el compromiso del Estado mexicano en el fomento y promoción de las empresas del SSE; sin embargo, a fin de dar cumplimiento a tal encomienda era indispensable expedir la legislación secundaria apropiada, crear las instituciones correspondientes y dotarlas de personal calificado y presupuesto suficiente. Es decir, una enorme tarea de modernización administrativa, política y jurídica, cuya materialización práctica, con avances y retrocesos, se ha desarrollado a lo largo de un amplio periodo de la historia moderna del país.

En este contexto, habiendo sido México uno de los primeros países que incorporó a la Economía Social a su texto constitucional, vale la pena preguntarse si dicha aprobación, respondía a que los legisladores percibían en el SSE una conflictividad latente y potencialmente explosiva que requería atención, aunque sólo fuese en el ámbito jurídico o declarativo, antes de que la problemática económica y social de los trabajadores, y demás sectores sociales excluidos de la actividad económica formal, se volviera inmanejable y, por ende, en un obstáculo estructural a la puesta en marcha del modelo neoliberal. O, más bien, como parte del añejo discurso desarrollista, se trataba de la identificación de una oportunidad para potenciar la participación de la sociedad civil organizada en la solución de sus propias necesidades y que, con el apoyo del Estado, debía contribuir a superar los ancestrales problemas inherentes al rezago que exhibía la economía nacional.

Una discusión crítica sobre el dilema histórico anteriormente apuntado se expondrá a continuación, atendiendo al siguiente orden: empezaremos por exponer algunos antecedentes históricos de la economía social en México, procurando precisar las características que definían el estado en que se encontraba este tipo de economía a principios de la década de los ochenta. Con este telón de fondo, intentaremos adentrarnos en el contenido y la forma en que se produjo el debate legislativo en las Cámaras del Congreso de la Unión. Procederemos, enseguida, a definir el carácter de la reforma emitida y a analizar, de forma general, algunos de sus efectos más tangibles en el marco regulatorio entonces vigente y de las formas de organización de productores prevaletentes. Por último, a manera de con-

clusión, cerraremos nuestro análisis con un balance general en el que expresaremos nuestra opinión en torno a este importante asunto, cuyo esclarecimiento requerirá aún de un largo y medurado debate en los próximos años.

Antes de entrar en materia, conviene aclarar que, por restricciones de espacio y dada la diversidad de formas asociativas que conforman al SSE, nuestra disertación acerca del significado histórico de la inclusión de la economía social en el texto constitucional, tomara al subsector cooperativo como referente principal del análisis.

CONTEXTO GENERAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL A PRINCIPIOS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Tal como lo han documentado diversos investigadores (Rojas Coria 1984; Illades 2008; y Rojas Herrera 2014), las primeras expresiones organizadas de la economía social nacen en México a mediados del siglo XIX con la aparición de las Cajas de ahorro, las sociedades mutualistas y las cooperativas. A lo largo del siglo XX su presencia social y económica se amplía, a la par que aparecen nuevas formas de organización como los ejidos, las comunidades agrarias, las sociedades de solidaridad social y las empresas de propiedad mayoritaria de los trabajadores. Sin embargo, no será sino hasta principios de los ochenta, cuando las distintas formas de organización de la economía social antes señaladas, se empiecen a reconocer como parte de un mismo sector económico y social, lo cual ocurre, en buena medida, como resultado del reconocimiento constitucional que adquieren, al ser reformado el artículo 25 constitucional y agrupar a todas estas formas de organización social dentro de un nuevo y singular sector económico.

Sin embargo, un dato básico para tener en cuenta, es que el citado reconocimiento legal coincidió en el tiempo con la puesta en marcha del modelo neoliberal, que introdujo cambios de gran envergadura en la estructura económica y política del país y que a la postre condujo al práctico desmantelamiento del Estado benefactor y paternalista que había soportado el desarrollo del país en las últimas cuatro décadas.

De este modo, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en un contexto de crisis económica generalizada, la política instrumentada se manifestó en sucesivas devaluaciones de la moneda, pérdida del poder adquisitivo de los salarios, desempleo creciente por la restricción del gasto público y por el cierre de empresas medianas y pequeñas, estancamiento de la producción y fuertes presiones de los mercados internacionales que, además de imponer la decisión gubernamental de ingresar al GATT, forzaron al país a impulsar un proceso interno de “Reconversión Industrial”, en busca de una salida al estrangulamiento de la economía nacional.

En paralelo con lo anterior, el descontento popular fortaleció la lucha de los movimientos sociales y se produjo un relativo fortalecimiento de los partidos políticos de oposición que captaron gran número de electores, dando cauce a una ligera modificación en la integración de la Cámara de Diputados y otros espacios de la representación social y política, a nivel de ayuntamientos y Congresos Locales.

En este contexto, el cooperativismo resintió una discontinuidad o cese de las acciones y programas de fomento cooperativo de las anteriores administraciones gubernamentales: la de Luis Echeverría (1970-1976) y la de José López Portillo (1976-1982), durante las cuales se intentó revitalizar el pacto corporativo entre el Estado y el movimiento cooperativo nacional.

Así, apelando a un discurso de descentralización, desconcentración y modernización administrativa, el entonces Programa Nacional de Fomento Cooperativo 1980-1982, se transformó en un documento abstracto, demagógico y con muy poca concreción práctica, denominado: *Bases de Acción para el Fomento y Desarrollo de las Sociedades Cooperativas*; la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, creada por Decreto Presidencial en 1978 con el propósito de dar coherencia a la acción pública y en la que participaban todas las secretarías de Estado que tenían que ver con el quehacer de las sociedades cooperativas se disolvió, y los apoyos financieros que se canalizaban a favor de esta forma de organización social se desvanecieron con la desaparición del Fondo Nacional de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC), que se había instituido el 20 de febrero de 1980.

A finales de 1982, desaparecieron también los programas de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Programa de Cooperativas de la Juventud, CREA. El primero de ellos había sido creado cinco años antes con el propósito de recuperar la capacidad productiva de los sectores marginados, detonar el empleo y reducir las desventajas de las zonas deprimidas en la comercialización de sus productos, habiéndose formado poco más de dos mil cooperativas orientadas a la explotación racional de recursos naturales, con acciones principalmente de reforestación que pocas veces fructificaron por falta de apoyo sostenido en el tiempo. Con el segundo se pretendía promover la creación de 496 cooperativas que brindarían a la población joven oportunidades de empleo y posibilidades para elevar su nivel de vida.

Sobre el efecto del desmantelamiento de los programas gubernamentales antes citados en el sector cooperativo, en un trabajo anterior (Rojas 2003), ya indicábamos que se había provocado la desaparición o cierre de 80 % de las cooperativas existentes en el país, las cuales habían sido financiadas y apoyadas directamente por el Gobierno Federal. Se trataba así de una verdadera hecatombe cooperativa que puso de manifiesto la debilidad del cooperativismo mexicano y su excesiva dependencia de los programas gubernamentales.

Un diagnóstico rápido indicaba que los problemas que habían provocado semejante destrucción de cooperativas tenían que ver, entre otras cosas, con la falta de educación cooperativa hacia los socios; un funcionamiento interno contrapuesto en varios aspectos con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC); grandes deficiencias administrativas; insuficiencia general en cuanto a capital interno dada la deficiencia crónica de acceso a créditos; un gran atraso tecnológico comparado con negocios privados de la misma actividad; las oficinas de las Delegaciones Estatales de varias de las Secretarías del Gobierno Federal que fueron establecidas para atender asuntos relacionados con las cooperativas, no funcionaban como debían; no había canales de distribución de artículos producidos por las pocas cooperativas que concurrían al mercado, por lo que eran víctimas de intermediarios y agiotistas; las coopera-

tivas por falta de recursos, no podían llegar a las fuentes de producción, para distribuir a sus socios mercancías a más bajos precios; y las escasas cooperativas que se mantenían en operación no estaban integradas en Federaciones, para resolver en común algunos de sus problemas o para oponer una resistencia eficaz a las políticas públicas que las afectaban.

La desorientación, el desaliento y la frustración eran los signos distintivos del cooperativismo mexicano en aquellos años aciagos, salvo algunos casos promisorios como el del Movimiento Nacional de Cajas Populares que, agrupado en la llamada Confederación Mexicana de Cajas Populares (CMCP), continuaba su lenta y gradual expansión por todo el territorio nacional, a pesar de no contar con reconocimiento legal para la realización de sus actividades financieras (Eguía Villaseñor 2002). En algunas regiones del país, se vivían igualmente destacados procesos de desarrollo local impulsados por algunas cooperativas emblemáticas como la Tosepan Titataniske (Unidos Venceremos en lengua náhuatl) que, en la Sierra Norte de Puebla, a principios de los ochenta, estaba presente en 10 municipios y 52 comunidades y contaba con una membresía que superaba los 7,000 socios (Steffen Riedmann y León López 1990). Por su parte, en el municipio de Tacambaro, Michoacán, se vivía una relativa efervescencia cooperativa como producto de la formación y consolidación de la cooperativa Cupanda, dedicada al acopio y venta en común de aguacate (Roldan Estrada 2005).

En síntesis, la coyuntura previa a la aprobación de la reforma del artículo 25 constitucional en las Cámaras del Congreso de la Unión se distinguía por la persistencia de una crisis económica profunda que descargaba sobre la espalda de los trabajadores sus efectos más devastadores, por el avance del giro gubernamental hacia los requerimientos del modelo neoliberal, por la existencia de un creciente malestar social y por la crisis generalizada del movimiento cooperativo nacional que copado y controlado corporativamente por la Confederación Nacional Cooperativa (CONACOOP), ligada al partido oficial, no sólo no alcanzaba a definir una posición propia frente a las transformaciones sociales, económicas y políticas que, en forma por demás vertiginosa, ocurrían a su alrededor, sino que no se

decidía a renunciar a la vieja tutela estatal y a aprender a desenvolverse en condiciones de autonomía e independencia de gestión.

EL DEBATE EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

Sobre los antecedentes de la reforma al artículo 25 constitucional, tendientes a lograr la incorporación del SSE dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede considerarse como la primera intentona verdaderamente seria aquella que promovieron diputados del Partido Popular Socialista (PPS) durante la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión (1967-1970), encabezados por Vicente Lombardo Toledano, quienes se propusieron adicionar un capítulo económico a la Constitución. Dicha iniciativa no prosperó; sin embargo, “ya proponía incorporar al sector social dentro del artículo 27 constitucional considerándolo como una nueva forma de propiedad con rango similar a la pública y la privada” (Labra 1988, 10).

Más tarde, durante el tercer periodo ordinario de sesiones de la LI Legislatura (1979-1982), el Pleno de la Cámara de Diputados resolvió conformar una comisión pluripartidista que se encargaría de elaborar una iniciativa de modificaciones constitucionales, a la cual se denominó Comisión de Reformas Económicas a la Constitución. Esta comisión elaboró una iniciativa en la que se propusieron modificaciones y adiciones a los artículos 3, 27, 28, 73, 74 y 131. Cabe destacar que la iniciativa definía a la propiedad social como aquella relativa a: “los núcleos de población campesina o de las asociaciones de trabajadores, a saber: ejidos y comunidades, cooperativas de producción, empresas sociales rurales y urbanas y otras asociaciones de trabajadores, en los términos de las leyes reglamentarias correspondientes”.

Durante la LI Legislatura del Congreso de la Unión (1982-1985), nuevamente el PPS presentó una iniciativa para agregar a la Constitución un capítulo de contenido económico y modificar y adicionar los artículos 73 y 74.

Por su parte, el titular del Ejecutivo Federal, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, con fecha 3 de diciembre de 1982 remitió a la

Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73, la que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria el día 7 del mismo mes y año.

Por último, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) presentó, el 17 de diciembre de 1982, una iniciativa de reforma constitucional en la que se proponían modificaciones y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73, 74 y 131, con miras a “establecer nuevas bases jurídicas y políticas que normen el complejo de relaciones de propiedad, la intervención del Estado en la economía y establezcan la participación democrática de los trabajadores, de sus organizaciones, de los partidos políticos y del Congreso de la Unión, en el proceso nacional de planeación”.

Volviendo a la iniciativa presidencial que, como veremos más adelante, fue la que se tomó como base para la elaboración del dictamen que condujo a la reforma del artículo 25 Constitucional, conviene destacar que en su exposición de motivos, después de hacer un largo recuento de las intenciones y propósitos que animaron a los constituyentes de 1917 a emitir la Carta Magna y fijar en ella, como un principio fundamental, el de la rectoría económica del Estado y de explicar el arduo y prolongado proceso de modernización del mismo Estado a lo largo del siglo xx, se reconocía que dicha modernización “no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo”.

Por tal motivo, para el presidente de la república era claro que el país arrastraba fuertes desequilibrios económicos y sociales, cuya agudización había conducido a una situación crítica que ponía en entredicho “no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza”. Así, desde su perspectiva, existía “una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo”.

Frente a la situación descrita, lo que estaba en juego, según el presidente De la Madrid, era “la definición del rumbo de la estrate-

gia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación”.

Sobre esta base, invocando a la corresponsabilidad social en la solución de los problemas nacionales, la iniciativa presidencial llamaba a una reforma constitucional e institucional de gran calado, basada en “la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la Nación”. Como puede observarse, la motivación de la ley está claramente inspirada en el viejo discurso desarrollista que apela a renovar la alianza histórica entre el Estado y la sociedad, para encauzar a la nación por el rumbo del progreso y el crecimiento económico con equidad social. Dicha intencionalidad es tan obvia que, distanciándose de las experiencias golpistas de América Latina, en las que se había hecho un “uso arbitrario de la fuerza”, apelaba al camino de la ley y del derecho para hacer frente a los “problemas más agobiantes, sobre la base de establecer las orientaciones para la transformación de la propia sociedad como única vía de solución efectiva de las crisis inmediatas y de reencuentro de nuestro modelo propio de desarrollo”.

En tal virtud, los principios constitucionales o de “filosofía política” del desarrollo económico nacional que la iniciativa de reforma proponía, se presumían “correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático”, a través de “formas más modernas de organización económica”, pero sin alterar la estructura del “orden normativo y constitutivo de gobierno”, prevaleciente.

En síntesis, la iniciativa de reforma presidencial reivindicaba la rectoría del Estado y el modelo de economía mixta, establecía “un sistema de planeación democrática del desarrollo”, fijaba bases para “el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria”, definía “las áreas reservadas exclusivamente al Estado” y determinaba las nuevas

funciones que desempeñar por “las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal” en el nuevo escenario político e institucional que la reforma constitucional propiciaría.

En el caso específico de la reforma al artículo 25, en opinión del presidente De la Madrid, se buscaba establecer

en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Por consiguiente, con el nuevo artículo 25 constitucional, según el presidente, se fijaban “con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad”, con lo cual se sentaban “las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía”.

Una vez presentada, la iniciativa presidencial fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, encabezada por el diputado priista Humberto Lugo Gil y de la cual formaban parte importantes personalidades de la clase política nacional, entre los que se pueden mencionar a Rafael Aguilar Talamantes, Bernardo Bátiz Vázquez, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Genaro Borrego Estrada, Víctor Cervera Pacheco, Arnaldo Cordova, Jorge Cruickshank García, Héctor Hugo Olivares Ventura y Maximiliano Silerio Esparza.

El 23 de diciembre de 1982, la comisión presentó ante el Pleno un dictamen en el que, si bien, se retoman algunas de las propuestas contenidas en las iniciativas de reforma constitucional del PPS y el PSUM, se aclara que aquella “estimó que la iniciativa del Ejecutivo en esta materia, con las aportaciones que en la misma Comisión se le hicieron, corresponden con mayor fidelidad a los lineamientos de la

evolución histórica del país”, motivo por el cual fue tomada como base para la elaboración del dictamen correspondiente.

De esta suerte, al fundamentar su dictamen, la citada comisión, puso énfasis en revestir política e ideológicamente la iniciativa del ejecutivo federal, exaltando su supuesto contenido popular y progresista. Por tal razón se afirmaba que: “el nuestro no es un régimen de libre concurrencia, según la concepción del individualismo posesivo, sino un sistema que entraña un profundo sentido de justicia y solidaridad, que protege los intereses populares”. En este mismo sentido, afirma que

el papel que se asigna al sector social como integrante de la economía mixta responde a las demandas mayoritarias y fortalece la alianza histórica popular en que se funda nuestro proyecto social, en lo fundamental, el de lograr una distribución cada vez más equitativa de los beneficios que genera el quehacer económico del país,

todo ello sin dejar de reconocer el importante papel que debe igualmente desempeñar el sector privado, “asegurándole aliento y estímulo para su desenvolvimiento, en cuanto concierte sus acciones con las prioridades y planes dictados por el interés público”.

Pero más allá de las declaraciones políticas antes expuestas, en lo que vale la pena reparar es en el hecho de que la comisión dictaminadora modificó, en forma determinante, el contenido del párrafo cuarto y sexto de la iniciativa presidencial. En efecto, con respecto al primero de ellos, la iniciativa del presidente De la Madrid, una vez que ratificaba que el sector público tendría a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas definidas por la Constitución, admitía que “para el mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará formas de participación social en estas áreas”, disposición que fue suprimida del texto sometido a la consideración y aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados. En cuanto al párrafo sexto, después de señalar que “bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará...”, se introdujo la expresión “a las empresas de”, alterando con ello la alusión general a los sectores social y privado como se planteaba originalmente, lo cual le dio una connotación

netamente empresarial a la propia composición del SSE, desconociendo, de paso, a otras formas de organización social para la producción no formalizadas.

La propuesta de dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales mereció la dispensa de su lectura en la ya referida sesión correspondiente al 23 de diciembre de 1982, de tal modo que, una vez que fue debidamente procesada y aprobada en la Cámara de Diputados, su aprobación en el Senado de la República y los Congresos Locales fue bastante expedita, al grado de que, dos meses después, el 3 de febrero de 1983, fue ordenada su publicación en el *DOF*.

El texto aprobado del nuevo artículo 25 constitucional quedó conformado por ocho párrafos,¹ de los cuales, como veremos enseguida, solamente en tres de ellos se hace alusión directa al SSE.

En los dos primeros párrafos se ratifica que la rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado, el cual deberá planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

La primera alusión directa al SSE se hace hasta el párrafo tercero, el cual textualmente prescribe 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”. De este modo, el sector social queda reconocido como integrante fundamental de la economía mixta, lo que, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, debería facilitar “el establecimiento de un nuevo equilibrio en la economía mixta para una difusión más amplia y directa de los beneficios del desarrollo nacional”.

Al respecto como bien señala Ifigenia Martínez (1988, 76), en lo dispuesto en el párrafo anterior son de advertirse, al menos, dos lagunas importantes. Por una parte, “no define lo que debe entenderse por responsabilidad social, ni qué importancia debe tener este

¹ Cabe aclarar que, a partir de esta reforma constitucional, el artículo 25 adquirió un contenido enteramente nuevo, pasando a formar su texto anterior el tercer párrafo del artículo 16 constitucional. El texto original prescribe: “La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro y su violación será penada por la Ley”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Pac, 1987.

criterio para normar la actividad de los sectores social y privado, habida cuenta de que el principio de lucro es el fin último de la empresa privada” y, por otra, “tampoco precisa otras formas de actividad económica que pueden coexistir, a menos que se refiera a las combinaciones de estas tres formas básicas de propiedad pública, social y privada”.

Por su parte, el párrafo cuarto, dispone que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas de la economía nacional² que la propia Constitución especifica, y más adelante el párrafo quinto, previene que “podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”, pero sin definir cuáles son o que características presentan éstas, pues se entiende que el carácter prioritario de un área es relativo y depende de las circunstancias por las que atraviese cada etapa del desarrollo nacional. Su definición en cada época histórica, se asume entonces como una responsabilidad exclusiva de quien conduce o ejerce la rectoría del Estado.

De forma más explícita, en cuanto al carácter mixto del modelo económico de México, el párrafo sexto señala que

bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas 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.

Y complementando lo anterior, el párrafo séptimo, enfocado exclusivamente en el SSE, dispone 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

² Dichas áreas estratégicas eran la acuñación de moneda y billetes, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, niveles radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...*

formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Este párrafo, además de ayudar a definir quienes forman parte de la economía social, considera a la organización formal como un factor esencial que distingue al SSE, lo que significa que las formas de organización no formal o legal, no serían parte de dicho sector, ni tampoco aquellas que no tengan fines económicos. Aun así, el SSE queda vagamente definido, pues no se señala nada respecto a su naturaleza asociativa específica. Por tanto, puede deducirse que las diferencias entre los sectores público, privado y social se reducen a su diferente forma de organización y de propiedad y a la distinta finalidad económica que persiguen, sin incluir mayores detalles respecto a su perfil específico o a consideraciones de orden ético. Asimismo, puede inferirse que la existencia de la propiedad social, de la tierra en el campo o de los medios de producción en las ciudades, ya reconocidos en la Constitución de 1917, requería de formas asociativas de finalidad económica que deberían darle personalidad jurídica, lo cual justificaba la acuñación del concepto de SSE. Pero, en definitiva, como nuevo actor social y económico reconocido legalmente, lo que no da lugar a duda alguna es que el SSE debe ser objeto de protección y apoyo para facilitar su organización y expansión, lo cual lleva implícito, al menos declarativamente, el compromiso del Estado en su fomento y promoción.

También es de notarse que la facultad de expedir una ley federal, que fije “los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social”, es una tarea que se reserva al Congreso de la Unión. Así, la habitual tendencia a la centralización en la labor legislativa queda de manifiesto, al no preverse ninguna medida que facilite la participación de los Congresos locales de los estados en esta importante asignatura.

Finalmente, el párrafo octavo, dedicado enteramente al sector privado, dispone que la ley aliente y proteja la actividad económica que realicen las empresas del sector privado, estableciendo las condiciones para que contribuyan al desarrollo nacional y sujeten su actividad al interés público.

SIGNIFICADO Y EFECTOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En términos reales, como se deduce de lo señalado en el apartado anterior, la reforma del artículo 25 Constitucional, formó parte de un paquete más amplio de reformas constitucionales cuyo propósito principal consistía en adecuar las funciones del Estado mexicano a las nuevas exigencias del crecimiento de la economía mexicana, orientada hacia su creciente privatización e integración en el mercado exterior. En este contexto, el hecho de haber otorgado carta de legalidad al SSE puede explicarse como una concesión estatal destinada a encubrir el proceso de privatización de los activos del Estado mexicano, arropándolo con una careta de pluralismo que, para legitimarse política y socialmente, invocaba a la economía mixta y a la participación de la sociedad civil organizada.

Dicha finalidad se colige de lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del Ejecutivo federal, en la que concluye señalando que

nuestra modernización no busca repetir el camino de los países hoy industrializados, sino que se formula a partir de la identidad nacional. Requiere para ser eficaz en el contexto de fuerzas e intercambios que determine la escena mundial, encontrar bases de solidaridad y previsión de rumbos para la acción de los tres sectores de la economía mixta bajo la rectoría del Estado.

Es decir, el paternalismo arcaico volvía a resurgir con un discurso modernizador. Ahora se llamaba a la organización y participación de la sociedad civil en la vida económica, pero no en condiciones de autonomía e independencia, sino bajo la egida del Estado, que se reservaba la rectoría económica para conducir al país por los nuevos rumbos que los organismos financieros internacionales imponían, dada la extrema vulnerabilidad económica y política de México. Sobre esta base, se buscó reeditar el viejo pacto entre el Estado y la sociedad a fin de “garantizar una mejor participación del pueblo en la riqueza nacional”.

Por ello, cuando en 1987, en uno de los puntos más álgidos de la crisis económica, la inflación alcanzó la cifra record de 174 %, que

provocó un deterioro excesivo del salario y la contracción del mercado nacional, que sumado al retiro de subsidios destinados a los sectores empobrecidos de la sociedad y al aumento en las tarifas de los servicios públicos, de los impuestos y los gastos inherentes al servicio de la deuda externa, se generó un ambiente de fuerte malestar social que amenazaba con explotar en formas inéditas e incontrolables de protesta y lucha ciudadana. De manera inmediata, desde la órbita gubernamental, se intentó paliar la situación mediante el establecimiento de un plan económico de emergencia, suscrito por los líderes de los organismos tradicionales de control corporativo de los trabajadores del campo y de la ciudad, al que paradójicamente se le denominó: “Pacto de Solidaridad Económica”.

De este modo, tal como había sucedido en ocasiones anteriores, el repentino interés por impulsar a la economía social puede interpretarse como una apuesta para hacer frente a la gravedad de la crisis económica que azotaba al país, pues, como se sabe, toda crisis económica, implica la suspensión o el deterioro del proceso normal de acumulación de capital en un momento y lugar determinado, por lo que, como bien explica Labra (1988, 11-12),

la existencia espontánea y el funcionamiento rentable del sector social de la economía mexicana alientan la posibilidad de aprovechar sus características para impulsar cuando menos un segmento significativo del proceso de acumulación de capital de contenido “social”, adecuado a las necesidades de los mexicanos en términos de los productos de consumo popular, los bienes de capital estratégicos, la generación de divisas y de empleos que reclama el desarrollo económico y social del país.

Lo anterior, ha sido tan evidente que analizando la evolución de la estructura del empleo en las últimas tres décadas, se advierte una participación decreciente prácticamente en todos los sectores de la economía, de manera que el único renglón que aumenta es el del autoempleo y las ocupaciones no asalariadas.

De esta suerte, funcionando como alternativa para mitigar los efectos de la crisis económica o bien como coartada para justificar la transferencia de activos públicos al sector privado, la reforma del ar-

título 25 constitucional se conservó en un marco de ambigüedad e incertidumbre, pues no se alcanzaba a definir un compromiso gubernamental real con la economía social, al no impulsar la aprobación de la ley reglamentaria correspondiente que tradujera a la realidad concreta el precepto constitucional y tampoco se ordenaba su abandono total. Se trataba así de una demanda social sujeta al manejo político, según las circunstancias de la coyuntura prevaleciente, por parte de los grupos de poder enquistados en el aparato estatal. De esta forma transcurrieron dos décadas, hasta que, a finales de los noventa, diversos sectores del movimiento cooperativo y de economía social del país, influidos por movimientos sociales similares de diversos países latinoamericanos, especialmente de Colombia, decidieron realizar una activa labor de lobby en las Cámaras del Congreso de la Unión, a fin de forzar la emisión de la anhelada ley reglamentaria del artículo 25 constitucional con el propósito de que se definieran con claridad las características del SSE y se hiciera operativo el compromiso del Estado mexicano en su fomento y promoción.

A continuación, dedicaremos algunos párrafos para exponer algunos de los efectos más visibles de la reforma constitucional de febrero de 1983, mostrando el carácter ambivalente de la política pública en relación con el SSE. Posteriormente nos concentraremos en ilustrar el largo y complicado proceso legislativo que condujo, al cabo de más de una década de incidencia política y legislativa, a la promulgación de la llamada Ley de Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del séptimo párrafo del artículo 25 Constitucional en lo referente al sector social de la economía, ordenamiento jurídico que vio la luz el 23 de mayo de 2012.

Pero durante los primeros años de los ochenta todavía es posible advertir algunas señas que parecieran denotar un interés auténtico por parte de la clase gobernante en visibilizar e impulsar la economía social, entre éstas podemos señalar, en primer lugar, la salida negociada que se le dio al conflicto laboral que afectaba a los trabajadores de la Refresquera Pascual, quienes en 1982 iniciaron un movimiento de huelga por diversas peticiones que culminó con una victoria legal a través de un laudo dictado el 30 de octubre de 1984, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que declaró impu-

table la huelga a la empresa y la condenó a pagar diversas liquidaciones a los trabajadores. Sobre esta base, una vez ganada la lucha y confiscada la empresa particular, el 17 de noviembre de 1984, se constituyó, mediante asamblea general de sus asociados-trabajadores, la Sociedad Cooperativa Trabajadores de Pascual, s. c. l.

En este mismo orden de ideas, vale la pena reconocer el interés de algunos gobernadores que se plantearon revertir el lamentable estado de postración en que se encontraba el cooperativismo nacional, descrito en el primer apartado de este trabajo. Probablemente la experiencia más destacada en este sentido haya sido la que tuvo lugar en Zacatecas durante el mandato del Lic. Genaro Borrego Estrada, periodo durante el cual se formuló e implementó el llamado: Plan de Fomento Cooperativo para el estado de Zacatecas 1987-1992, al cual se le canalizó un presupuesto aproximado de 800 millones de pesos anuales.

Otros estados de la república en los que se tiene evidencia de la ejecución de acciones consistentes de fomento al cooperativismo fueron los de Guerrero, Morelos, Guanajuato y Querétaro. En este último, en septiembre de 1986, en la Facultad de Administración de la Universidad Autónoma de Querétaro, dio inicio a sus actividades la carrera de Técnico en Administración de Empresas Cooperativas, la primera en su tipo en el país, carrera que en el año 2007 se transformó en Licenciatura en Economía Social.

Por último, cabe hacer mención al hecho de que, el 4 diciembre de 1991, mediante decreto del Ejecutivo Federal, se creó el Fondo y Programa de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, mismos que quedaron a cargo de un órgano desconcentrado denominado Coordinación General del Programa de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES). La nueva institución pública se creaba con el propósito de impulsar el desarrollo productivo de campesinos, indígenas y grupos urbanos, debiendo para ello articular acciones de la Federación, los estados y municipios, con la participación de los sectores social y privado. No obstante, debe aclararse que se trató de un Programa, cuya creación no obedecía en forma exclusiva a la intención de atender y promover al SSE, sino que nacía para apoyar todo tipo de empresas pequeñas o medianas, ya fuesen de carácter privado o social.

Además, el FONAES, sobre todo durante los primeros diez años que duró su adscripción a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), formó parte de la política asistencialista del régimen, destinada a cumplir una función meramente compensatoria y preventiva de estallidos sociales. De lo anterior se concluye que, sólo de forma colateral y limitada —y justamente por no existir un mandato de ley en la materia—, el FONAES asumió el rol de contraparte institucional del SSE.

Sin embargo, a contracorriente de lo antes relatado, a finales de los ochenta, cobró fuerza un proceso paralelo de involución jurídica y de sesgo antisocial de las políticas públicas en contra del cooperativismo nacional, algunas de cuyas páginas más oscuras se relatan a continuación.

El 27 de diciembre de 1989, se aprobó en la Cámara de Diputados la iniciativa presidencial de reforma a la Ley Federal de Pesca mediante la cual se puso punto final a la exclusividad sobre la captura y comercialización de las ocho especies marinas más comerciales que detentaban las cooperativas pesqueras. Dichas especies reservadas eran: abulón, almeja pismo, camarón, cabrilla, langosta de mar, tortuga marina, ostión y totoaba. A partir de ese momento, se empezaron a otorgar concesiones a empresas privadas para participar de dicha actividad.

En 1991, se reformó la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Con tal reforma lo que se buscaba, según la exposición de motivos correspondiente, era dar cobertura legal a las Cajas Populares; sin embargo, la figura legal propuesta, la llamada Sociedad de Ahorro y Préstamo (SAP), era de carácter mercantil y lucrativo, lo que chocaba con el carácter eminentemente social y cooperativo que, desde su creación, en 1951, adoptaron las Cajas Populares en México. Por otra parte, el Movimiento Nacional de Cajas Populares fue incapaz de consensar una posición única frente a la reforma legislativa en ciernes, produciéndose el rompimiento de su unidad orgánica que se sostenía a través de la ya citada CMCP y que cumplía una función fundamental de autorregulación. A partir de ese momento, la mayoría de las cajas populares se preocuparon básicamente por su crecimiento cuantitativo individual y se enfrascaron en una lucha intergremial por el control de los mer-

cados (Eguía Villaseñor 2002). Una década después, con la promulgación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), en junio de 2001, se volvió a imponer una legislación bancaria a las cooperativas de ahorro y préstamo, que fortaleció la tendencia en algunas de ellas –las de mayor tamaño y fortaleza económica– hacia su conversión en simples intermediarios financieros, cuya vocación social quedó en segundo plano.

Una última medida regresiva que vale la pena mencionar es aquella que tuvo que ver con la eliminación, en 1999, del sistema simplificado de cotización del impuesto sobre la renta del que gozaban las cooperativas de producción, fueron reubicadas dentro del régimen general de cotización, exactamente igual que cualquier empresa lucrativa.

Con base en lo antes expuesto, es posible confirmar que dentro del esquema de la economía mixta consagrada en la Constitución General de la República, a lo largo de las últimas tres décadas, se privilegió el desarrollo del sector privado, en tanto que el público fue sometido a un fuerte proceso de reestructuración, liquidación, fusión y privatización de empresas y organismos paraestatales. Por su parte, el SSE fue abandonado a su suerte, cuando no se le imponía una excesiva regulación con la consecuente burocratización, no se le aportaban los recursos financieros y de asistencia técnica requeridos y siempre se buscaba su manejo político, bajo mecanismos de control corporativo y clientelar.

De esta manera, los principios proclamados para sustentar el régimen de economía mixta, relativos al supuesto cuidado de los equilibrios macroeconómicos, de la coexistencia armónica de las distintas formas de propiedad y de empresa, de la integralidad del desarrollo nacional, de la planificación racional y participativa de la economía orientada al pleno empleo, de la igualdad de derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo, de la protección de los recursos naturales y del patrimonio nacional ante la voracidad del capital monopolista, entre otros, con los que se justificó, en su momento, la aprobación del capítulo económico de la Constitución mexicana, se quedaron como frases huecas que nunca tuvieron concreción verdadera. En estas condiciones, la rec-

toría económica del Estado no se tradujo en una regulación y fomento de las actividades económicas de los tres sectores reconocidos por la Constitución, en igualdad de condiciones y prerrogativas, sino en el apoyo discrecional y casi exclusivo al sector privado.

De esta suerte, el grueso de los activos del Estado fueron transferidos al sector privado nacional y extranjero y solamente una pequeña cantidad lo fue al sector social de la economía. Lo anterior, ocurrió a pesar de que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma constitucional, en alusión al párrafo cuarto del artículo 25, se ofrecía que: “para fortalecer a la sociedad y lograr el mejor cumplimiento de los fines de los organismos descentralizados y empresas que se sitúan en las áreas estratégicas, se considera necesario que la ley defina formas de participación social en éstas”, cosa que nunca sucedió, en parte porque, como ya vimos, la comisión dictaminadora en la Cámara de Diputados suprimió dicha disposición y, en parte, porque no hubo verdadero interés en que ello ocurriera. Dadas estas condiciones, el Estado conservó, en forma exclusiva, “el control sobre la conducción y operación” de las áreas estratégicas del desarrollo nacional.

No obstante, la presión social obligó al gobierno federal a ceder algunos espacios a las organizaciones del SSE, entre los que sobresale el subsector cafetalero, donde tras la desaparición del INMECAFE, se configuraron importantes empresas del sector social que han mantenido una destacada actividad en los últimos años, vinculadas al movimiento internacional del comercio justo y la producción orgánica.

También a través del entonces Banco Obrero, algunos sindicatos fuertes compraron algunas empresas del sector público, pero su administración no cambió y muy pronto cayeron en bancarrota.

Por otra parte, debe también admitirse que el SSE no logró configurarse como un sujeto colectivo que resultara una opción suficientemente atractiva para amplios contingentes de trabajadores que, ante la pérdida de su empleo o la drástica disminución de sus ingresos, optaron por soluciones individuales como la migración y la informalidad. Por tal razón, al cabo de tres décadas de haber sido elevado a rango constitucional, el sector social de la economía mexicana continúa sin presencia macroeconómica y política real.

En conclusión, más allá del reconocimiento constitucional del SSE y del sistema de economía mixta como proyecto nacional, la política económica ha discrepado esencialmente con dicho proyecto y se ha orientado en una dirección opuesta, marcada por la liberalización, la privatización y la transnacionalización de la economía, todo lo cual ha provocado un desarrollo profundamente desequilibrado a nivel regional, una fuerte dependencia económica, tecnológica, financiera y alimentaria, y una distribución excesivamente inequitativa de la riqueza. Así las cosas, la economía mixta y dentro de ella el SSE quedó reducido a un discurso ideológico o un proyecto jurídico, en tanto que en la realidad cotidiana se impuso el modelo de la economía de mercado, basado en la acción preponderante de grandes corporaciones privadas nacionales y extranjeras.

Ahora bien, en lo que hace al proceso de elaboración y aprobación de una Ley Reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al SSE, la primera vez que el tema se planteó en forma pública y abierta, fue durante la celebración del Coloquio Internacional: “Desarrollo equitativo y fortalecimiento del Sector Social de la Economía”, celebrado del 23 al 27 de mayo de 1988 en la ciudad de México. Este importante evento fue convocado por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Previsión Social, por la Central de Trabajadores de México (CTM), por la oficina de la OIT en México y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue clausurado por el todavía presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, quien en su alocución, imbuido del lenguaje neoliberal en boga, dijo con total determinación que ya “no se trata de que el Estado adopte políticas paternalistas o de subsidio para estimular las empresas del sector social, sino de apoyar la constitución de unidades eficientes y financieramente sanas, que ayuden a su propia capitalización y establezcan bases firmes para su crecimiento y expansión”.³

El Coloquio reunió a especialistas nacionales y de 17 países, quienes abordaron siete temas generales, entre los que se incluyen los de capacitación, definición conceptual, participación en los pro-

³ *La Jornada*, 2 de junio de 1988.

cesos de planeación del desarrollo nacional, etcétera. Sin embargo, la tónica dominante en la mayoría de los debates fue el intento de realizar una evaluación respecto al adelanto o mejora ocurridos en el SSE, como producto de la reforma constitucional de 1983, al tiempo que se proponían una gran variedad de medidas de política pública orientadas a coadyuvar a su desarrollo y expansión; específicamente, en materia jurídica, se hacía un balance crítico de los pocos efectos positivos derivados de la reforma constitucional del 83 y se insistía en la conveniencia de expedir una ley reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 Constitucional. En este tenor, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Pedro Aspe Armella, durante su discurso en la sesión inaugural demandó la reglamentación del artículo 25 Constitucional y la expedición de los programas de fomento correspondientes.

Junto con lo anterior, se expresaba un relativo consenso en relación con la urgente necesidad de llevar a cabo acciones coordinadas que permitieran la articulación o complementación de las distintas leyes particulares de cada una de las figuras asociativas que forman parte del SSE. Se insistía también en la emisión de una ley de empresas de trabajadores, en la homogeneización e integración normativa y, de manera enfática, en la simplificación administrativa y “la descentralización de las diversas funciones de autorización, registro, vigilancia y fomento que el gobierno federal y sus entidades paraestatales llevan a cabo respecto a la constitución y operación de las empresas del sector social”.⁴

Pero, muy a pesar de lo acertado de los diagnósticos realizados y las propuestas de solución identificadas en este Coloquio, al no ser un asunto prioritario para la elite gobernante, la mayor parte de lo discutido y acordado se quedó en el papel.

No obstante, una década más tarde, es de advertirse un renovado protagonismo del cooperativismo nacional, el cual obedecía, en parte, a la promulgación en 1994 de una nueva LGSC que enterraba definitivamente el sistema corporativo caduco y cerrado de represen-

⁴ *Memoria del Coloquio Internacional: “Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía*, tomo 1, Ciudad de México, 23 al 27 de mayo de 1988, 154.

tación de intereses prevaleciente en el sector cooperativo desde 1938 y que se basaba en federaciones únicas por estado y una sola Confederación nacional. De este modo, se inauguraba un nuevo sistema pluralista de adscripción libre y voluntaria de las cooperativas con base en los organismos de integración cooperativa de segundo y tercer grado establecidos por la nueva Ley: Uniones, Federaciones y Confederaciones. Será entonces, en este nuevo escenario, cuando empujado por el interés manifiesto de una parte importante del movimiento cooperativo nacional, el diputado Gustavo Arturo Vicencio Tovar, retomaba el asunto y a nombre de un grupo de diputados de la Comisión de Fomento Cooperativo, con fecha 11 de diciembre de 1998, en el marco de la LVII Legislatura, presentaba la primera iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 25 constitucional, la cual fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados y remitida al Senado de la República para sus efectos constitucionales; sin embargo, las comisiones a las que se les turnó la iniciativa en la legisladora no elaboraron el dictamen respectivo en el transcurso de la LVII, LVIII y LIX Legislaturas del Congreso de la Unión.

Por tal motivo, durante la LX Legislatura, la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados elaboró una nueva propuesta de iniciativa de Ley, que no alcanzó a ser sometida a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados. Fue hasta la LXI Legislatura (2009-2012), cuando se consiguió su aprobación, en forma unánime, en el Senado de la República (26 de abril de 2011) y, por mayoría de votos, en la Cámara de Diputados (23 de noviembre de 2011).

Sin embargo, el 19 de diciembre de 2011, el entonces presidente de la República, Felipe Calderón, resolvió vetarla aduciendo la existencia de “problemas de constitucionalidad, así como problemas de sistematicidad de la norma jurídica aprobada, en relación con el orden jurídico nacional”.⁵

Frente a esta circunstancia, en el transcurso del primer trimestre de 2012, legisladores adscritos a las comisiones de Fomento Econó-

⁵ Véase el texto del Veto presidencial en el Decreto publicado en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, de fecha 4 de enero de 2012.

mico del Senado de la República y de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados, se dieron a la tarea de elaborar un nuevo dictamen cuya aprobación, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, concluyó el 30 de abril de 2012, publicándose el decreto respectivo en el *DOF* el 23 de mayo del año citado.

No obstante, en la última semana del mes de abril de 2013, poco antes de que concluyera el periodo de transición fijado para la entrada en vigor de la Ley de Economía Social y Solidaria, las dos Cámaras del Congreso de la Unión aprobaron un dictamen mediante el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del citado precepto legal, publicándose en el *DOF* el decreto correspondiente el día 11 de junio de 2013.

Cabe destacar, que en el decreto antes mencionado se ordena la transformación del FONAES, en el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), por lo que este último se conforma como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, dispone de autonomía técnica, operativa y de gestión, y se integra con los recursos financieros, materiales y humanos que estaban asignados al primero.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la LESS, el Instituto tiene como objetivo general “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”.

Por último, estimamos conveniente advertir que el posicionamiento del SSE en la agenda legislativa y de las políticas públicas antes comentado, no fue un fenómeno exclusivo de México, sino que, de manera simultánea, se venían dando procesos similares en distintos países del mundo, por lo que bien podemos afirmar que la emisión de leyes de fomento a la economía social constituye una tendencia legislativa sólidamente implantada en el ámbito internacional. Como prueba de lo anterior, enumeramos a continuación los ordenamientos jurídicos emitidos en esta materia en los últimos 17 años, en los países que a continuación se indican: Colombia, Ley 454 que regula la economía solidaria y transforma el Departam-

mento 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; Québec, Canadá, Ley de Economía Social y Solidaria, sancionada por la Asamblea Nacional el 10 de octubre de 2013 y, Francia, Ley de Economía Social y Solidaria, aprobada por la Asamblea Nacional el 21 de julio de 2014.

BALANCE GENERAL

Con base en las premisas arriba señaladas y retomando la pregunta guía de este trabajo en el sentido de tratar de dilucidar si la incorporación de la economía social al texto constitucional representó la atención a un problema o el interés por desencadenar una oportunidad, debemos inicialmente considerar que los productos legislativos son obra de su tiempo y circunstancias. Así la reforma del artículo 25 Constitucional en 1983, se produjo en el contexto en el que el régimen político se distinguía por su carácter esencialmente corporativo y autoritario, en el que la simulación del actor gobierno y la sumisión y conveniencia inmediata de los grupos subalternos, se asumía como una práctica cotidiana o un modo natural de vida. En estas condiciones, la apelación a derechos sociales y económicos para el proyecto corporativo autoritario era irrelevante. De igual modo, la participación ciudadana no podía darse en forma autónoma porque los canales de participación sólo operaban en la misma esfera hegemonizada por los agentes del régimen. Por tanto, la simulación legislativa, en este caso, resultó totalmente coincidente con la naturaleza del régimen político que la propició y en la cual basaba su propia reproducción.

Específicamente para el sector cooperativo hay que hacer notar que su dependencia respecto del Estado era casi absoluta. Ello se debía, entre otras cosas, al hecho de que su personalidad jurídica era

muy endeble, pues de acuerdo con las disposiciones de la LGSC de 1938, entonces vigente, su autorización para operar dependía directamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y su funcionamiento cotidiano estaba sujeto a vigilancia oficial y a la aplicación de sanciones, muchas veces discrecionales. Todo ello perfectamente encuadrado en el objeto general de la Ley, que no era otro que: “tutelar los intereses de la clase trabajadora”.

La alianza posterior del régimen corporativo-autoritario con los actores hegemónicos neoliberales a principios de la década de los ochenta, así como la evidente incapacidad o debilidad organizativa y política de los actores del SSE, dieron lugar a una especie de *impasse* de larga duración, que se prolongó durante tres décadas y que sólo concluyó en mayo de 2012 con la promulgación de la LESS y la posterior creación del INAES, periodo durante el cual se produjo el ascenso del modelo de libre mercado y la disolución del Estado benefactor o paternalista.

Dicho viraje en la orientación de la política económica tuvo efectos adversos que se concretaron en la falta de certidumbre jurídica y el sesgo antisocial de las políticas públicas en relación con el SSE. Por tal razón, al demorarse 30 años la promulgación de la ley reglamentaria del artículo 25 Constitucional, en lo referente al SSE, que debía ordenar la acción gubernamental, tanto en el orden legislativo como en el de las políticas públicas y, al posponerse con ello el cumplimiento del mandato constitucional que obligaría al Estado mexicano a fomentar el desarrollo de la economía social, no sólo no se resolvió el problema económico y social detectado en 1983, sino que éste se hizo más grande y se agravó considerablemente con el empobrecimiento generalizado del pueblo mexicano y la escalada violenta que, en forma rápida, se extendió por diversos estados del país, a partir de mediados de la primera década del presente siglo.

Todo esto ocurrió porque como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, para generar cambios trascendentes en la vida social y económica del país no basta con la sola emisión de un nuevo ordenamiento jurídico, sino que ésta debe acompañarse de un cambio en la cultura económica que, en este caso, implicaba reco-

nocer, sin regateos de ninguna especie, la naturaleza específica y singular de las empresas y asociaciones que forman parte del SSE. Por ende, lo que esta experiencia histórica demuestra es que, después de las tres décadas transcurridas desde la reforma constitucional, al SSE aún no se le comprende cabalmente. Las urgencias económicas y las coyunturas políticas de un modelo de país que se mueve con criterios cortoplacistas terminan convirtiéndose en factores determinantes de las acciones por impulsar, y relegan a un segundo plano las decisiones jurídicas, incluidas, como hemos podido verificar, las que tienen que ver con la ley suprema de la nación.

En correspondencia con lo anterior, podemos concluir que hasta el día de hoy se sigue tratando básicamente de un problema y que su conversión en una oportunidad es posible únicamente a condición de que cambie radicalmente el rumbo de la política económica gubernamental y el carácter antidemocrático del régimen político, lo que en el caso del SSE demandaría que se reunieran, al menos, cuatro condiciones básicas: 1) Cumplimiento irrestricto de los principios orientadores del régimen de economía mixta; 2) Modificar sustancialmente el espíritu y sentido de la legislación que regula al SSE, dejando atrás la lógica clientelista de componendas e intercambio de intereses y asumiendo, en su lugar, la idea fundamental de afirmación de derechos ciudadanos legítimos para la atención programática y colectiva de un asunto de interés público; 3) Poner coto a la tradicional relación instrumental entre el Estado y el SSE y reconocer la indispensable libertad de acción que los actores de la economía social requieren para lograr su integración orgánica y su identificación ideológica y política; y 4) Impulsar un largo y consistente periodo de aplicación de políticas públicas que pongan en pie de igualdad a las empresas del SSE con las empresas de los sectores público y privado. Las potencialidades de la economía social indican que esto es posible y que al igual que otros países podríamos en un mediano plazo desencadenar la enorme energía social latente en la sociedad civil hacia fines de desarrollo autónomo.

Con lo antes mencionado, no se trataría de ningún modo, de pretender reeditar el viejo modelo del Estado paternalista y tutelar, previo al neoliberalismo, sino de recuperar al Estado como una ins-

titución al servicio de los intereses nacionales y hacer de la economía mixta algo más que un discurso o una proclama ideológica. Esto también es posible porque, a final de cuentas, la promulgación de la Ley de Economía Social y Solidaria, aunque con tres décadas de retraso y a pesar de todos sus defectos y limitaciones, no puede ser interpretada de otro modo que como un triunfo del movimiento cooperativo y de economía social del país y, por tanto, como señala Jonathan Fox (2003) se ha tratado esencialmente de un complejo y polémico proceso de redistribución del poder relacionado con la asignación de recursos públicos, que ahora es preciso convertir en realidad para que no se vuelva a repetir, como tragedia, la farsa de la simulación legislativa en materia de economía social.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, *Veto presidencial al decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Séptimo párrafo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al Sector Social de la Economía*, México, Gaceta Parlamentaria, H. Cámara de Diputados, 4 de enero de 2012.
- COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, *Dic-tamen de primera lectura a la Iniciativa con proyecto de decreto de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado*, México, LI Legislatura del Congreso de la Unión, 1982.
- COMISIÓN DE REFORMAS ECONÓMICAS A LA CONSTITUCIÓN, *Iniciativa de reformas económicas y adiciones a los artículos 3, 27, 28, 30, 73, 74 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, L Legislatura del Congreso de la Unión, 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Pac, 1987.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Iniciativa con proyecto de decreto de reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, LI Legislatura del Congreso de la Unión, 1982.
- EGUÍA VILLASEÑOR, Florencio, *ABC de la Cooperación*, México, Grabados e Impresos Ambriz, 2002.
- FOX, Jonathan, “De la teoría a la práctica del capital social: el Banco Mundial en el campo mexicano”, en *Foro Internacional*, 43 (2) 2003, 347-405.
- ILLADES AGUIAR, Carlos, *Las otras ideas: El primer socialismo en México 1850-1935*, México, Ediciones Era, 2008.
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MÉXICO, *Iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar los artículos 16, 25, 26, 27, 28, 73, 74 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, LI Legislatura del Congreso de la Unión, 1982.
- LABRA, Armando, coord., *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, editorial Siglo XXI, 1988.
- Ley de Economía Social y Solidaria*, México, H. Congreso de la Unión, 2013.
- MARTÍNEZ, Ifigenia, “La economía del sector social. Una alternativa para la superación de la crisis” en Armando Labra, coord., *El sector social de la economía. Una opción ante la crisis*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, Siglo XXI, 1988, 75-97.
- ROJAS CORIA, Rosendo, *Tratado de Cooperativismo Mexicano*, tercera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- ROLDÁN ESTRADA, Abel, *Cincuenta años combatiendo la pobreza en Tacámbaro*, Morelia, Talleres de La Voz de Michoacán, 2005.
- ROJAS HERRERA, Juan José, *Las Cooperativas en México*, Texcoco, Ediciones Molino de Letras, 2003.
- _____, *La Formación del movimiento cooperativo en México: antecedentes organizacionales y momento constitutivo*, México, Juan Pablos Editor, UACH, 2014.
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Memoria del Coloquio Internacional: “Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del*

Sector Social de la Economía, Tomos I, II y III, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1988.

STEIFFEN RIEDMANN, Cristina y Arturo LEÓN LÓPEZ, “Las cooperativas de la Sierra Norte de Puebla”, en Fernando Rello, coord., *Las organizaciones de productores rurales en México*, México, Ediciones de la Facultad de Economía, UNAM, 1990, 207-232.

FECHA DE RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: 12 de septiembre de 2014

FECHA DE APROBACIÓN: 21 de septiembre de 2015

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA VERSIÓN FINAL: 5 de octubre de 2015