THE PUBLIC POLICY TO PROMOTE SOCIAL ECONOMY IN MEXICO 2012-2020

LA POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL EN MÉXICO 2012-2020

Carola Conde Bonfil*

ABSTRACT

The purpose of this article is to contrast the events that took place since the enactment of the Law on Social and Solidarity Economy in 2012 and the 2012-2018 six-year term with the first months of the 2018-2024 six-year term, as well as two elements ordered by this law (the creation of the National Institute of Social Economy and operation of the Social Economy Promotion Program) to determine if there is a change of course in the actions and support directed toward the organizations of the social sector of economy and if they are sufficient to constitute a public policy to promote social economy.

As it is exposed throughout the document, the Law on Social and Solidarity Economy presents important shortcomings and gaps; the Institute has a very similar structure to that of its predecessor and operates with a shrinking budget (even at current prices) and the program was merged with another program aimed at the population living in poverty, which has had little margin to support these organizations and promote the social economy in the country. By virtue of the foregoing, the conclusions present some recommendations to correct all of this.

KEYWORDS: Social and solidarity economy, social sector of the economy, organizations of the social sector of the economy, National Institute of Social Economy, Social Economy Promotion Program.

Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Política y Cultura, Área Política y Gestión Pública. Calzada del Hueso núm. 1100, Col. Villa Quietud, Delegación Coyoacán, C. P. 04960, Cd. de México.

*Corresponding author: carola_conde@hotmail.com, teléfono celular: 55 12 95 66 93; teléfono particular: 55 28 76 32 80

Received: May 5, 2020 / Accepted: July 22, 2020

Please cite this article as follows (APA 6): Conde Bonfil, C. (2020). The public policy to promote social economy in Mexico 2012-2020. *Textual*, 76, 297-345. doi: 10.5154/r.textual.2020.76.12

RESUMEN

El propósito de este artículo es confrontar lo ocurrido desde la promulgación de la Ley de Economía Social y Solidaria en 2012 y en el sexenio 2012-2018 con los primeros meses del sexenio 2018-2024, así como en dos elementos que dicha ley ordena (la creación del Instituto Nacional de Economía Social y la operación del Programa de Fomento de la Economía Social) para determinar si hay un cambio de rumbo en las acciones y apoyos dirigidos a los organismos del sector social de la economía y si son suficientes para constituir una política pública de fomento a la economía social.

Como se expone a lo largo del documento la Ley de Economía Social y Solidaria presenta carencias y lagunas importantes; el Instituto tiene una estructura muy similar a la de su predecesor y opera con un presupuesto cada vez menor (incluso a precios corrientes) y el programa se fusionó con otro programa destinado a la población en situación de pobreza por lo cual ha tenido poco margen para apoyar a esos organismos y fomentar la economía social en el país. En virtud de lo anterior, en las conclusiones se presentan algunas recomendaciones para subsanar todo ello.

PALABRAS CLAVE: Economía social y solidaria, sector social de la economía, Instituto Nacional de Economía Social, Plan Nacional de Desarrollo, Andrés Manuel López Obrador

INTRODUCTION

There have been social economy and solidarity practices in Mexico since Pre-Hispanic times, based on cooperation and solidarity of indigenous communities. The first organizations can be traced back to colonial times with the conformation of crafts unions (which were permanently suppressed in 1856) and charitable centers, foundations and institutions such as *Monte de Piedad* in the eighteenth century and subsequently *Montepío Luz Saviñón* in 1902 and *Fundación Rafael Dondé* in 1905. There were also mutualist societies (only two are currently operating).

INTRODUCCIÓN

En México ha habido prácticas de economía social y solidaria desde la época prehispánica, basadas en la cooperación y la solidaridad en las comunidades indígenas. Las primeras organizaciones se pueden ubicar en el periodo colonial con la aparición de gremios artesanales (que fueron suprimidos definitivamente en 1856) y centros de beneficencia, fundaciones e instituciones como el Monte de Piedad en el siglo XVIII y posteriormente el Montepío Luz Saviñón en 1902 y la Fundación Rafael Dondé en 1905. También existieron sociedades mutualistas (en la actualidad solo operan dos).

There are two key moments to understand the emergence of the organizations that compose the social sector of the economy (SSE) in Mexico:

- i) In the *post-revolutionary period* (in the twenties and thirties of the twentieth century) agricultural land distribution, creation of ejidos and restitution of land to the communities who were dispossessed by big landowners before the armed movement began, because the land was the first demand of the peasants who participated. During this year, cooperatives came to life, the first General Law of Cooperative Societies was published in 1927 and the First National Cooperativist Congress was inaugurated in 1929.
- ii) *The profound Mexican economic crisis* (in the seventies and eighties of the twentieth century). Industrial reconversion focused on deregulating everything to redirect the productive apparatus toward a new scheme of accumulation and overcome the crisis.

However, Article 25 in the Political Constitution of the United States of Mexico and its regulation law (The Law on Social and Solidarity Economy L(SSE) refers to the (SSE), for purposes of this article, the public policy to promote social economy will only consider legal figures mentioned in this regulation, as well as the concepts of social economy (SE) and SSE.

This article is a comparative study regarding three main elements of this policy: the LSSE (legal framework), The National

Existen dos momentos clave para entender el surgimiento de las organizaciones que componen al SSE en México:

- i) *El periodo posrevolucionario* (los veinte y treinta del siglo XX) en el que inicia el reparto agrario, la creación de *ejidos* y la restitución de tierras a las *comunidades* que habían sido despojadas por los grandes hacendados antes del movimiento armado, ya que la tierra era la principal demanda de los campesinos que participaron. En estos años cobran vida las *cooperativas*, en 1927 se publicó la primera Ley General de Sociedades Cooperativas y en 1929 se inauguró el Primer Congreso Cooperativista Nacional.
- ii) *La profunda crisis de la economía mexicana* (los años setenta y ochenta del siglo XX). La reconversión industrial se enfocó a la desregulación en todo sentido para reorientar el aparato productivo a un nuevo esquema de acumulación y salir de la crisis.

Sin embargo, dado que el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria (la Ley de Economía Social y Solidaria, LESS) se refieren al sector social de la economía (SSE), para efectos de este artículo, la política pública de fomento a la economía social considerará solo las figuras jurídicas enunciadas en dicha normatividad, así como los términos economía social y SSE.

Este artículo es un estudio comparativo sobre los tres elementos centrales de dicha política: la LESS (marco jurídico), el Insti-

Institute of Social Economy (Inaes, acronym in Spanish; institutional framework) and the Social Economy Promotion Program (SEPP, programing framework) in the 2012-2018 six-year term and the ongoing 2018-2024 six-year term. The first section focuses on the events of the former and the second section, on the presence of social economy in national development plans of the previous and the current six-year term; the third one, on changes carried out on two of those frameworks (LSSE and SEPP) during this ongoing six-year term because there have not been any modifications in the institutional framework (the 2018 organization and functioning agreement of the Inaes is still effective). Finally, the consequences observed in the previous sections are mentioned in the conclusion and a series of recommendations are made so the government can really promote SE in the country.

It is important to mention that we are aware that in contrast to multiple figures considered in LSSE (directly as SSE and indirectly as SE), there are other legal figures that best suit the characteristics of SE (generically named civil society organizations) but are not considered here because they are not recognized by the LSSE nor by the Inaes, so they do not have access to SEPP support.

There are also diverse academic definitions in social economy as well as in social and solidarity economy but are not included here due to lack of space and because we do not want to confuse the reader, because the LSSE only mentions forms of organization that integrate the SSE. The Inaes argues that:

tuto Nacional de Economía Social (Inaes, marco institucional) y el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES, marco programático) en los sexenios 2012-2018 y en lo que va del 2018-2024. El primer apartado se enfoca en lo ocurrido en el primero de ellos, en el segundo se comenta la presencia de la economía social en los planes nacionales de desarrollo del sexenio anterior y del actual, y en el tercero, los cambios que han ocurrido en dos de esos marcos (LESS y PFES) en este sexenio ya que no ha habido modificaciones en el marco institucional (sigue vigente el acuerdo de organización y funcionamiento del Inaes de 2018). Finalmente, en las conclusiones se señalan las consecuencias de lo observado en los apartados previos y se presenta una serie de recomendaciones para que el nuevo gobierno pueda realmente promover la ES en el país.

Cabe aclarar que estamos conscientes que, en contraparte a las múltiples figuras que la LESS considera (directamente como SSE e indirectamente como ES), hay otras figuras jurídicas que cumplen mejor con las características de la ES (que genéricamente se denominan organizaciones de la sociedad civil), pero no están consideradas aquí, ya que no son reconocidas ni por la LESS ni por el Inaes y, en consecuencia, no tienen acceso a los apoyos del PFES.

De igual forma, académicamente existen diversas definiciones tanto de la economía social como de la economía social y solidaria, pero no las incluimos aquí por razones de espacio y porque no deseamos confundir al lector, pues la LESS solo enuncia las formas de organización que integran al SSE. El Inaes sostiene que:

The concept of social sector of the economy has been widely dispersed in government, academic, cooperative and union media in the country, enjoying a certain amount of popularity and positioned in the social imaginary, thus introducing a new concept could generate confusion and uncertainty and would imply a hard broadcasting and publicity effort that could distract resources and require an assimilation, processing and acceptance period from the target population of public policies to be implemented by the Inaes (Inaes, 2013)

However, the Inaes intends to conciliate both concepts (SE and SSE) as follows:

[...] by social sector of the economy we will understand the socioeconomic system, conformed by associative organizations of social property, democratic management and equal and solidary distribution of their surplus.

This concept includes basic organizations as well as their integration bodies, essentially alluding to macroeconomic weight or presence of these type of enterprises and associations, according to diverse social and economic indicators (Inaes, 2013).

It mentions in its website:

Social economy is every economic activity carried out by organizations of the social sector, based on democracy at decision-making moments, social property of resources, equal distribution of benefits among its members and social commitment in favor of the community.

El concepto de sector social de la economía es el que históricamente se ha difundido más en los medios gubernamentales, académicos, cooperativos y sindicales del país, gozando de cierto grado de popularización y posicionamiento en el imaginario social, por lo que la introducción de un nuevo concepto podría generar confusión e incertidumbre e implicaría una fuerte labor de difusión y publicidad que distraería recursos y requeriría de un tiempo de asimilación, procesamiento y aceptación por parte de la población meta de las políticas públicas a implementar desde el Inaes (Inaes, 2013).

No obstante, el Inaes pretende conciliar ambos términos (economía social y SSE) de la siguiente manera:

[...] por sector social de la economía entenderemos al sistema socioeconómico, constituido por organismos asociativos de propiedad social, gestión democrática y distribución equitativa y solidaria de sus excedentes.

Este concepto incluye tanto a las organizaciones de base como a sus organismos de integración, aludiendo esencialmente al peso o presencia macroeconómica de este tipo de empresas y asociaciones, de acuerdo con diversos indicadores de tipo social y económico (Inaes, 2013).

Y en su portal señala:

La economía social es toda la actividad económica que llevan a cabo los organismos del sector social, basados en la democracia al momento de tomar decisiones, propiedad social de los recursos,

This is a body of practices generating a solidary and different mode of making economy, seeking social transformation through economic activity (Inaes, 2019a).

1. THE FIRST YEARS SINCE ENACTMENT OF THE LSSE

1.1 THE LAW ON SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY

The LSSE was unanimously approved during the last months of Felipe Calderon Hinojosa's six-year term (2012), but he vetoed it (without an explanation), to approve it (before the LXI Legislature ended), its promoters eliminated the aspects they believed caused this presidential decision. Although it was unanimously approved again, the outcome was a limited law reformed in June 2013, but instead of correcting its gaps and inconsistencies, the outcome was a new mutilation caused by repealing the most significant articles (at least a fraction of 52 articles out of 58 contained in the enactment of the first law [LSSE-12] was reformed, added or repealed).

That reform entirely eliminated all related articles to summoning to regional assemblies of organisms of the SSE (OSSE), the National Constituent Congress of the OSSE (where permanent representatives would have been named before the Consultative Council of the Inaes), the National Council of Entities of the SSE (which was going to be the highest representation and support organization of the sector), the Promotion Fund of the SSE (which would define credit assistance policies and guar-

distribución equitativa de beneficios entre sus integrantes y el compromiso social en favor de la comunidad.

Esto es un conjunto de prácticas que generan un modo solidario y diferente de hacer economía, buscando una transformación social a través de la actividad económica (Inaes, 2019a).

1. LOS PRIMEROS AÑOS DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA LESS

1.1. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La LESS se aprobó por unanimidad durante los últimos meses del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2012), pero este la vetó (sin explicar por qué) y, para aprobarla (antes de que terminara la LXI Legislatura), sus promotores eliminaron los aspectos que creían que pudieron causar esa decisión presidencial. Aunque se aprobó otra vez por unanimidad, el resultado fue una ley muy limitada que se reformó en junio de 2013, pero, en lugar de corregir sus brechas e inconsistencias, el resultado fue una nueva mutilación al derogar los artículos más significativos (al menos una fracción de 52 artículos de los 58 que contenía la primera ley promulgada [LESS-12] fue reformada, adicionada o derogada).

Esa reforma eliminó por completo los artículos relacionados con las convocatorias a asambleas regionales de los organismos del SSE (OSSE), el Congreso Nacional Constituyente de los OSSE (en el cual se nombrarían los representantes permanentes ante el Consejo Consultivo del Inaes), el Consejo Nacional de Entidades del SSE

antee and stabilization mechanisms for investments in entities of the sector), and the National Register of the OSSE (was going to elaborate appropriate statistics to understand necessities of the sector and give feedback to elaborate public policies)¹.

The LSSE “transformed” the National Fund for Support to Solidarity Enterprises (Fonae, acronym in Spanish) in the Inaes, which should implement the (SEPP), one of the most important tools to promote this sector.

One of the main problems of the LSSE is the lack of conceptualization because it does not have a definition on social and solidary economy, even though its title includes this term, it is not mentioned in its development, nor is social economy, but it mentions the SSE (even though the institution, the promotion program and the consultative council are denominated “Social Economy”). The use of the term SSE generates confusion on the type of organizations mentioned in the LSSE² which forced the Inaes to specify the OSSE (which could be fostered and make use of assistance and stimulus given

(que iba a ser el organismo máximo de representación y apoyo del sector), el Fondo de Fomento del SSE (que definiría las políticas de apoyo crediticio y los mecanismos de garantía y estabilización para las inversiones de las entidades del sector) y el Registro Nacional de los OSSE (que iba a elaborar las estadísticas oportunas para comprender las necesidades del sector y retroalimentar la formulación de la política pública)¹.

La LESS “transformó” al Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes) en el Inaes, el que deberá implementar el Programa de Fomento de la Economía Social (PFES), una de las principales herramientas para promover este sector.

Uno de los principales problemas de la LESS es su falta de conceptualización pues no contiene una definición de la economía social y solidaria, y si bien su título incluye ese término, en su desarrollo no la menciona, ni a la economía social, sino al SSE (a pesar de que la institución, el programa de fomento y el consejo consultivo se denominan de “Economía Social”). El uso del término SSE conduce a que no se tengan claros los tipos de organizaciones a

¹ For a detailed analysis of the reforms made to the LSSE consult Author (2017). During the 2012–2018 six-year tenure, headed by Enrique Peña Nieto (PRI), besides the previously mentioned reform, the LSSE was modified on two other occasions by decrees published in the *Diario Oficial de la Federación* (DOF) from January 24, 2013 and December 30, 2015.

² Especially on items III. Laborers organization and VI. In general, from all the forms of social organization for production, distribution and consumption of goods and services socially necessary (DOF, 2019b, Artículo 4).

¹ Para un análisis detallado de las reformas a la LESS véase Autor/a (2017). En el sexenio 2012–2018, encabezado por Enrique Peña Nieto (PRI), además de la reforma mencionada anteriormente, la LESS fue modificada en otras dos ocasiones mediante los decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 24 de enero, 2013 y 30 de diciembre, 2015.

by the SEPP) in the Catalog of bodies of the social sector of economy (OSSE)³.

In summary, the LSSE “lacks direction and long-term horizon and tends, toward legal involution instead of legal strengthening” (Redcoop, 2013). It does not generate dialogue capabilities nor influence public policies and the only “new” instances are the Inaes (which is essentially the same as Fonaes, which already existed) and the Consultative Council of Social Economy Promotion (which meets by invitation of the general director of the Inaes and only to express opinions).

1.2. THE NATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL ECONOMY (INAEs)

The main institution in charge of the public policy to promote social economy is the Inaes, but – as it was previously mentioned – it still functions as a similar structure as Fonaes, because a few editorial modifications were made, some fractions were eliminated and only part of the names of the administrative units were changed (the same *directions generales* were maintained but are now named *coordinaciones generales*).

The problem lies on the fact that Fonaes was created for a different purpose (Contribute to generate occupations among low-income entrepreneurial population

las que se refiere la LESS² lo que obligó al Inaes a especificar los OSSE (que podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que otorga el PFES) en el Catálogo de organismos del sector social de la economía (Cosse)³.

En resumen, la LESS “sigue careciendo de dirección y horizonte a largo plazo y tiende más a la involución legal que a su fortalecimiento” (Redcoop, 2013). No genera capacidades para el diálogo o la influencia en las políticas públicas y las únicas instancias “nuevas” son el Inaes (que en esencia es el mismo Fonaes que ya existía) y el Consejo Consultivo de Fomento de la Economía Social (que se reúne por invitación del director general del Inaes y solo para emitir opiniones).

1.2. EL INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL (INAEs)

La principal institución a cargo de la política pública de fomento a la economía social es el Inaes, pero -como se mencionó- aún funciona con una estructura similar a la del Fonaes, pues se efectuaron unas cuantas modificaciones editoriales, se

³ It was originally published in 2014 and modified in 2016. In 2019 the previous change is reverted (it excludes agricultural and rural insurance funds, re-incorporates non-regulated funding societies of multiple objectives and substitutes “social groups” for the “OSSE in a stage prior to its legal constitution”) (Inaes 2019b).

² En especial, en los rubros III. Organizaciones de trabajadores y VI. En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (DOF, 2019b, Artículo 4).

³ Fue publicado originalmente en 2014 y modificado en 2016. En 2019 se revierte el cambio anterior (excluye a los fondos de aseguramiento agropecuario y rural, reincorpora a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y sustituye a los “grupos sociales” por los “OSSE en etapa previa a su constitución legal”) (Inaes 2019b).

supporting the creation and consolidation of productive projects) and with that same structure, the Inaes can only be responsible for the distribution of support -now supposedly to the OSSEs-and cannot be the institutional foundation of public policy to promote social economy.

The only important changes were:

- Establishment of the Consultative Council of Social Economy Promotion, whose aim is to analyze and propose actions that affect the accomplishment of SEPP, but it only expresses opinions, proposals and suggestions.
- The obligation to annually publish a compendium of basic information through digital or printed media about the OSSEs.

Concisely, the Inaes is a consultative and executive organism, but it is not responsible for all the stages of public policy to promote social economy and in its current state (functions and structures), it is not an accurate institutional foundation to do so.

1.3. THE ANNUAL SOCIAL ECONOMY PROMOTION PROGRAM (SEPP)

Since its first operation rules (RO-2014, acronym in Spanish) some “social” obligations were added to the SEPP because it needed to contribute to the accomplishment of the 2013-2018 National System for the Crusade against Hunger and the National Development Plan (NDP). However, with the resectorization of Sedesol, in 2016

eliminaron algunas fracciones y solo se cambió una parte de los nombres de las unidades administrativas (se conservan las mismas direcciones generales, pero ahora se denominan coordinaciones generales).

El problema reside en que el Fonaes fue creado para otro propósito (Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos) y con esa misma estructura, el Inaes solo se puede encargar de repartir apoyos -ahora se supone que a los OSSE- y no puede ser la base institucional de la política pública de fomento a la economía social.

Los únicos cambios importantes fueron:

- El establecimiento del Consejo Consultivo de Fomento a la Economía Social, cuyo objetivo es analizar y proponer acciones que afecten el cumplimiento del PFES, pero solo emite opiniones, propuestas y sugerencias.
- La obligación de publicar anualmente un compendio de información básica a través de medios digitales o impresos sobre los OSSE.

En pocas palabras, el Inaes es un organismo consultivo y ejecutor, pero no es el responsable de todas las etapas de la política pública de fomento a la economía social y en su estado actual (funciones y estructura), no es una base institucional adecuada para ella.

it had to contribute to the objectives of four other programs⁴, which lead to the distribution of the already scarce resources assigned to the SEPP among other target populations.

Table 1. presents the evolution of the budget approved for SEPP by the *Cámara de Diputados* in the expenditure budget of the Federation during the PRI's six-year term and the first two years of the current tenure. It is shown that in nominal term, the SEPP has been allocated a progressively lower budget (except in 2015 and 2018, although in the latter, there was a minimum increase).

These reductions become more dramatic when they are confronted with quantification of the SSE shown in Table 2 (Sedesol, 2017). Mutualist societies should also be included and -according to the LSSE- mercantile societies with participation from OSSE of at least 51 % of the social capital, as well as the organizations included in fractions III, IV and VI in Article 4 of the LSSE, there is no quantification of these (nor of the ones added by Cosse).

Additionally, in 2017-2018 the SEPP had to support projects according to their location (Table 3), so we can imagine the great dispersion and pulverization of support or the scarce coverage it could achieve.

Summarizing, the miserly resources granted to the SEPP do not intended to

1.3. EL PROGRAMA DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL (PFES) ANUAL

Desde sus primeras Reglas de operación (RO-2014) al PFES se le habían añadido algunas obligaciones “sociales” ya que debía coadyuvar al cumplimiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Sin embargo, con la resectorización a la Sedesol, a partir de 2016 se le agregó contribuir a los objetivos de otros cuatro programas⁴, lo que condujo a que los escasos recursos asignados al PFES tuvieran que distribuirse entre otras poblaciones objetivo.

El Cuadro 1 presenta la evolución del presupuesto aprobado para el PFES por la Cámara de Diputados en los presupuestos de egresos de la Federación durante el sexenio priísta y los dos primeros años del actual. Como se puede observar, aún en términos nominales al PFES se le ha asignado un presupuesto cada vez menor (excepto en 2015 y 2018, aunque en este último fue mínimo el incremento).

Estas reducciones se vuelven más dramáticas cuando se confrontan con la cuantificación del SSE que se observa en el Cuadro 2 (Sedesol, 2017). Además, deberían estar incluidas también las sociedades mutualistas y -de acuerdo con la LESS- las sociedades mercantiles que cuenten con participación de OSSE con al menos 51 % del capital social, así como los tipos de or-

⁴ Desarrollo Innovador 2013-2018 y los nacionales 2014-2018 de Desarrollo Social, de Derechos Humanos y para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

⁴ Desarrollo Innovador 2013-2018 y los nacionales 2014-2018 de Desarrollo Social, de Derechos Humanos y para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Table 1. Approved Budget for the SEPP 2014-2015 (millions of current pesos).
Cuadro 1. Presupuesto aprobado para el PFES 2014-2020 (millones de pesos corrientes).

Appendix/concept Anexo/concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total federal Budget / Total presupuesto federal	4 467 225.8	4 694 677.4	4 763 874.0	4 937 512.3	5 279 667.0	5 838 059.7	6 107 732.4
Total SEPP / Total PFES	3 321.0	9 570.6	4 524.9	2 605.4	2 701.4	784.2	139.4
% regarding the federal's total / % respecto del total federal	0.07	0.20	0.09	0.05	0.05	0.01	0.00
% variation regarding the previous year / % variación respecto al año anterior	nd	188.18	-52.72	-42.42	3.69	-70.97	-82.22
Expenditures for comprehensive devel- opment of the indigenous peoples and communities / Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas	-	5 406.7	165.4	232.8	243.9	120.6	46.3
Concurrent special program for rural sustainable development / Programa especial concurrente para el desarrollo rural sosten-table	2 350.5	2 432.8	2 508.2	1 143.0	1 164.0	332.8	59.4
Expenditure for equality between men and women / Erogaciones para la igualdad entre muje- res y hombres	550.0	963.5	1 035.8	692.4	730.6	203.6	33.7
Expenditure for the development of young people / Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes	105.0	5	24.1	91.4	95.8	20.1	-

Table 1. Approved Budget for the SEPP 2014-2015 (millions of current pesos). (cont.)
Cuadro 1. Presupuesto aprobado para el PFES 2014-2020 (millones de pesos corrientes). (cont.)

Appendix/concept Anexo/concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Actions to prevent crime, fight additions, rescue public spaces and promotion of production projects / Acciones para la pre-vencción del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos productivos	315.5	767.7	791.4	445.7	467.1	107.2	-

Notes: The program is operated by the Inaes, but it has been affiliated to the Secretariat of Economy (2014-2015), Social Development (2016-2018) and Well-being (since 2019). The budget approved by the *Cámara de Diputados* can be reduced (if certain macroeconomic conditions occur) or increases, but this one was preferred because the complete series of the exercised budget could not be attained. The number of the appendix was omitted because it has changed on some occasions.

Source: Own elaboration based on federation expenditure budgets published in the *Diario Oficial de la Federación* for each fiscal year.

Notas: El programa es operado por el Inaes, pero este ha estado adscrito a las secretarías de Economía (2014-2015), Desarrollo Social (2016-2018) y Bienestar (a partir de 2019). El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados puede sufrir reducciones (si ocurren ciertas condiciones macroeconómicas) o ampliaciones, pero se prefirió usar este, ya que no se podría tener la serie completa del presupuesto ejercido. Se omitió el número de Anexo ya que en algunas ocasiones ha cambiado.

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de los presupuestos de egresos de la federación para cada ejercicio fiscal.

Table 2. Size estimation of the potential population, by form of the OSSE.**Cuadro 2.** Estimación del tamaño de la población potencial, por forma de OSSE.

Forms or types of the OSSE / Formas o tipos de OSSE	National / Nacional
Total	179 373
Ejidos with economic activity in OSSE ¹ / Ejidos con actividad económica en OSSE ¹	10 514
Communities with economic activity in OSSE ¹ / Comunidades con actividad económica en OSSE ¹	380
Rural Economic Units in OSSE ² / Unidades económicas rurales en OSSE ²	16 866
Head cooperative societies ³ / Sociedades cooperativas matrices ³	14 033
Savings and loan societies and head popular financing societies / Sociedades de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares matrices	901
Unique cooperative societies ³ / Sociedades cooperativas únicas ³	134 650
Unique savings and loan societies, unique popular financing societies / Sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares únicas	2 545
Fisheries and aquaculture cooperative societies / Sociedades cooperativas pesqueras y acuícolas	2 930
Unique and parent fisheries and aquaculture cooperative societies (<i>sic</i> , acronym in Spanish) / Sociedades cooperativas pesqueras y acuícolas matrices y únicas (<i>sic</i>)	157
Parent fisheries and aquaculture cooperative societies ⁴ / Sociedades cooperativas pesqueras y acuícolas matrices ⁴	2 749
Unique fisheries and aquaculture cooperative societies ⁴ / Sociedades cooperativas pesqueras y acuícolas únicas ⁴	24

¹ National Agrarian Register: 2017 certified ejidos and communities and information from the 2007 Agricultural Census and from the VIII Agricultural, Livestock and Forestry Census.

² 2007 Agricultural Census 2007.

³ 2014 Economic Census 2014.

⁴ 2014 Economic Census, cooperative societies not considered in the first group due to its size (but difference is not specified).
Source: Sedesol, (2017)

¹ Registro Agrario Nacional: ejidos y comunidades certificados 2017 e información del Censo Agropecuario 2007 y del VIII Censo Agrícola Ganadero y Forestal.

² Censo Agropecuario 2007.

³ Censos Económicos 2014.

⁴ Censos Económicos 2014, sociedades cooperativas no consideradas en el primer grupo por su tamaño (pero no se especifica la diferencia).

Fuente: Sedesol, (2027)

Table 3. Number of municipalities that fulfill the territorial criteria.**Cuadro 3.** Número de municipios que cumplen con los criterios territoriales.

Criteria / Criterio	Number of municipalities / Número de municipios	Percentage / Porcentaje
Total	2 456	100.00 %
Degree of marginalization / Grado de marginación	1 614	65.72 %
Very high / Muy alto	282	11.52 %
High / Alto	817	33.27 %
Medium / Medio	514	20.93 %
Areas of priority attention APA ¹ / Zonas de atención prioritaria ZAP ¹	329	13.40 %
Rural APA / ZAP rurales	0	0.00 %
Municipalities ≥ 25 % of its population / Municipios ≥ 25 % de su población	329	13.40 %
Income below the well-being line ² / Ingresos por debajo de la línea de bienestar ²	276	11.24 %
Indigenous peoples ³ / Pueblos indígenas ³	98	3.99 %
Social bank ⁴ / Banca social ⁴	27	1.10 %
Outside the criteria ⁵ / Fuera de los criterios ⁵	112	4.56 %

¹ Municipalities considered as rural APA or with at least 25 % of its population in urban APA.

² Municipalities with at least 50 % of its population with income below the well-being line.

³ Municipalities that fulfill the criteria to follow public action regarding the development of the indigenous peoples, established by the National Commission for the Development of Indigenous Peoples.

⁴ Municipalities with headquarters or a head office of the social bank (SCAP or Sofinco).

⁵ Municipalities that will not receive support because they do not fulfil any criteria.

Note: There are two municipalities missing to complete the 2 458 reported in the document in 2017.

Sources: Own elaboration based on *Secretaría de Desarrollo Social* (2017).

¹ Municipios considerados como ZAP rurales o con al menos 25 % de su población en ZAP urbanas.

² Municipios con al menos 50 % de su población con ingresos por debajo de la línea de bienestar.

³ Municipios que cumplan con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁴ Municipios con sede u oficina matriz de la banca social (SCAP o Sofinco).

⁵ Municipios que no recibirán apoyo por no cumplir con ninguno de los criterios.

Nota: Faltan dos municipios para completar los 2 458 que se reportan en el documento como existentes en el 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Desarrollo Social (2017).

support a real public policy to promote social economy.

Besides, the SEPP has several design problems (some of which arose when it was merged with the Productive Options Program in charge of the General Directorate of Productive Options, GDPO) thus in the design assessment made in 2016 it received an evaluation of 2.728 (from a maximum of 4, which is the equivalent of less than 7 in a scale of 1 to 10).

Among the main weaknesses or threats identified by the institution in charge of the evaluation, are:

- The decision of trying to guide the program toward the attention of social groups integrated by people with incomes below the line of well-being excludes the rest of the OSSEs who are effectively developing practices of social economy leading to deviate from regulations stated by the LSSE
- Each Responsible Unit (RU) operates within its own procedures to select beneficiaries and to receive, register and do the paperwork of the requests for support.
- The program does not have a coverage strategy with medium- and long-term horizon.
- Operation of the SEPP by two RUs represent coordination problems for accurate planning, execution, and evaluation of the achieved results (UNAM, 2016).

ganizaciones incluidas en las fracciones III, IV y VI del Artículo 4 de la LESS, no se presenta ninguna cuantificación de estas (ni de las que añade el Cosse).

Adicionalmente, en 2017-2018 el PFES tuvo que apoyar proyectos por su ubicación (Cuadro 3), por lo que podemos imaginar la enorme dispersión y pulverización de los apoyos o la escasa cobertura que pudo lograr.

En suma, los raquíticos recursos que se han dotado al PFES no tienen la intención de soportar una verdadera política pública de fomento a la economía social.

Además, el PFES presenta varios problemas de diseño (algunos de los cuales surgieron cuando se le fusionó con el Programa de Opciones Productivas a cargo de la Dirección General de Opciones Productivas) por lo que en la evaluación de diseño que se le hizo en 2016 recibió una valoración de 2.728 (de un máximo de 4, lo que equivale a menos de 7 en una escala de 1 a 10).

Entre las principales debilidades o amenazas detectadas por la institución a cargo de la evaluación, se encuentran:

- La decisión de tratar de orientar el programa a la atención de grupos sociales integrados por personas con ingreso por debajo de la línea de bienestar excluye al resto de los OSSE que efectivamente desarrollan prácticas de la economía social lo que lleva a apartarse de los ordenamientos que marca la LESS.

In the last six-year term a 2015-2018 SEPP was approved (Gobierno de la República, 2016) with qualitative objectives, lines of action and strategy, but due to lack of space, we cannot comment here.

2. NATIONAL DEVELOPMENT PLAN (NDP)

2.1. NDP 2013-2018

In Peña Nieto's six-year term, apparently, there was an interest to promote social economy because that is how the Strategy 4.8.5. of Objective 4.8 was denominated (Develop strategic social sectors of the country), within the national Goal IV (Prosperous Mexico) which had two lines of action:

- To promote, make visible, and regional and cross-sectoral development and cooperation of social economy enterprises, to mitigate different forms of economic and productive exclusion.
- Strengthen technical, administrative, financial and management capabilities of the social economy enterprises.

However, the text of the document specified:

A policy on economic promotion is proposed with the purpose of creating more jobs, developing strategic sectors of the country, and generating more competition and dynamism in economy. Productivity of the dynamic sectors of Mexican economy will be increased in a balanced regional and sectoral manner. In order to do so, the domestic market

- Cada Unidad Responsable (UR) opera con sus propios procedimientos para la selección de beneficiarios y para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo.
- El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura con un horizonte de mediano y largo plazos.
- La operación del PFES por dos UR representa problemas de coordinación para una adecuada planeación, ejecución y evaluación de los resultados alcanzados (UAM, 2016).

En el sexenio pasado también se aprobó un PFES 2015-2018 (Gobierno de la República, 2016) con objetivos cualitativos, líneas de acción y estrategias, pero por falta de espacio no podemos comentarlo aquí.

2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

2.1. PND 2013-2018

En el sexenio de Peña Nieto aparentemente había interés por fomentar la economía social ya que así se denominaba la Estrategia 4.8.5. del Objetivo 4.8. (Desarrollar los sectores estratégicos del país), dentro de la Meta nacional IV. (México próspero), que tenía previstas dos líneas de acción:

- Realizar la promoción, visibilización, desarrollo y cooperación regional e intersectorial de las empresas de la economía social, para mitigar las diferentes formas de exclusión económica y productiva.

will be reinforced, entrepreneurs will be encouraged, micro, small and medium enterprises will be strengthened, and social economy will be promoted by having better access to funding (DOF, 2013b).

In practice, the raised lines of action did not work sufficiently, and emphasis was limited to access funding through different credit programs and to the give assistance from the SEPP which -as it was mentioned before- had to attend different target populations (not only SEEOs) with a progressively lower budget even in nominal terms.

2.2. NDP 2019-2024

A first encouraging sign of a 'breeze of change' which occurred in the current six-year term were the allusions to the terms 'social economy' and 'social sector of the economy' (most of which are strategies) in the NDP as it can be seen in Table 4.

The latter means that there is greater pre-occupation at least in a declarative form by creating six strategies referring to SE and the SSE, and by determining that the SEPP is a program directly derived from the NDP therefore it should be punctually followed.

3. CHANGES IN THE 2019-2020 SEPP

The current tenure started on December 1, 2018 it is led by Andres Manuel López Obrador (AMLO), candidate of the coalition *Juntos Haremos Historia*⁵ who intends

- Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras y gerenciales de las empresas de la economía social.

Sin embargo, en el texto del documento se especificaba:

Se propone una política de fomento económico con 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 (DOF, 2013b).

En la práctica, no funcionaron suficientemente las líneas de acción planteadas y el énfasis se limitó al acceso al financiamiento mediante diversos programas de crédito y a la entrega de apoyos por parte del PFES que -como se indicó antes- debía atender diversas poblaciones objetivo (no solo a los OSSE) con un presupuesto cada vez menor incluso en términos nominales.

2.2. PND 2019-2024

Un primer signo alentador de una 'brisa de cambio' que se ha presentado en el sexenio actual fueron las alusiones a los términos 'economía social' y 'sector social de la economía' (la mayoría de las cuales son

⁵ Fue una coalición tipo alianza electoral mexicana formada por el partido Movimiento Regeneración Nacional

Table 4. Allusions to social economy and the social sector of the economy in the 2019-2024NDP.
Cuadro 4. Alusiones a la economía social y al sector social en el PND 2019-2024.

Axis / Eje	Objective / Objetivo	Strategy / Estrategia
Well-being / Bienestar	<p>2.1 Give priority to historically discriminated groups through actions that narrow the gaps of social and territorial inequalities /</p> <p>2.1 Brindar atención prioritaria a grupos históricamente discriminados mediante acciones que permitan reducir las brechas de desigualdad sociales y territoriales</p>	<p>2.1.2 It is proposed to attend to social demands from and within the territory, break inequality gaps, generate productive and financing inclusion processes through social economy and cooperativism so well-being be sustainable in the long term /</p> <p>2.1.2 Se propone atender las demandas sociales desde y en el territorio, romper las brechas de desigualdad, generar procesos de inclusión productiva y financiera mediante la economía social y el cooperativismo para que bienestar sea sostenible en el largo plazo</p>
	<p>2.5 Guarantee the right to a healthy environment with a sustainability approach to ecosystems, biodiversity, heritage and bio cultural landscapes /</p> <p>2.5 Garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad, de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales</p>	<p>2.5.9 Foment the creation and strengthening of enterprises in the social sector of the economy favoring the use of the social, cultural and environmental heritage of the communities /</p> <p>2.5.9 Fomentar la creación y fortalecimiento de empresas en el sector social de la economía que favorezcan el mejor aprovechamiento del patrimonio social, cultural y medioambiental de las comunidades</p>
	<p>2.11 Promote and guarantee access to dignified work, with social security and without discrimination of any kind, through training at work, social dialogue, salary recovery policy and compliance of labor normativity, emphasizing on population in vulnerable situations /</p> <p>2.11 Promover y garantizar el acceso a un trabajo digno, con seguridad social y sin ningún tipo de discriminación, a través de la capacitación en el trabajo, el diálogo social, la política de recuperación de salarios y el cumplimiento de la normatividad laboral, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad</p>	<p>2.11.9 Foment the Social Sector of Economy as a mechanism for economic, labor and financial inclusion, in contexts of greater marginality /</p> <p>2.11.9 Fomentar el Sector Social de la Economía como un mecanismo para la inclusión económica, laboral y financiera, en contextos de mayor marginalidad</p>

Table 4. Allusions to social economy and the social sector of the economy in the 2019-2024NDP. (cont.)
Cuadro 4. Alusiones a la economía social y al sector social en el PND 2019-2024. (cont.)

Axis / Eje	Objective / Objetivo	Strategy / Estrategia
Economic Development / Desarrollo económico	3. 1 Propitiate inclusive development of the financing system prioritizing attention to the noon attended lagged population and the most efficient allocation of resources to activities with greater economic, social and environmental benefit /	3. 1.2. Strengthen the financial and complementary service supply in accessible and favorable conditions, especially to entrepreneurs, micro, small and medium-enterprises and organisms of the social sector of the economy, prioritizing projects promoting a sustainable economy regarding human rights /
	3. 1 Propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental	3. 1.2. Fortalecer la oferta de financiamiento y servicios complementarios en condiciones accesibles y favorables, particularmente a las personas emprendedoras las Mipymes, el sector rural, las empresas y organismos del sector social de la economía, priorizando los proyectos que fomenten una economía sostenible con respecto a los derechos humanos
	3. 2 Propitiate an environment to incentive formality and the creation of jobs, enabling the improvement of working conditions for working people /	3. 2.4 Cooperativism and social and solidarity economy will be promoted, recognizing these initiatives as an important part of the economy and boosting its proliferation and socialization. Social enterprises will be linked with the market and access to support for this sector will be facilitated /
	3.2 Propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos y que permita mejorar las condiciones laborales para las personas trabajadoras	3.2.4 Se promoverá el cooperativismo y la economía social y solidaridad, reconociendo estas iniciativas como parte importante de la economía e impulsando su proliferación y socialización. Se vinculará a las empresas sociales con el mercado y se facilitará el acceso a los apoyos para este sector

Table 4. Allusions to social economy and the social sector of the economy in the 2019-2024NDP. (cont.)
Cuadro 4. Alusiones a la economía social y al sector social en el PND 2019-2024. (cont.)

Axis / Eje	Objective / Objetivo	Strategy / Estrategia
The Social Economy Promotion Program is one of the programs directly derived from 2019-2014 National Development Plan / El programa de Fomento a la Economía Social es uno de los programas que están directamente derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2014	3.10 Foment an economic development that, promote the reduction of greenhouse gas and compound emitters, and adaptation to climate change to improve the population's quality of life /	3.10.5 Create a integral diagnosis including the contribution of social economy in Mexican Economy /
	3.10 Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisores de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población	3.10.5 Crear un diagnóstico integral que incluya el valor de la aportación de la economía social a la economía mexicana.

Source: Own elaboration based on the Parliamentary Gazette (2019).
Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Parlamentaria (2019).

to establish a new era, because he does not belong to any of the political parties that occupied the federal executive power during the twentieth and twenty-first century.

When these lines were written, twenty-one months had passed since that moment, but the country has been paralyzed by the coronavirus pandemic, six of them, therefore in practice, we can only report advances of a year and a half of government.

3.1. THE LAW OF SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY

The LSSE was modified on April 12, 2019, but only one objective was added to the SSE and a value that should guide the performance of the OSSEs (DOF, 2019b)⁶

However, in an interview made to the director of the Inaes, Juan Manuel Martínez Louvier, said:

First, we must start a dialogue and a consensus in the sector, have many more guidelines for modifications [to the LSSE], have a more cohesive project, coherence in terms of social development and then seek for a more profound adaptation to the regulatory frameworks. Additionally,

(Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) para participar en las elecciones federales de 2018.

⁶ Fracción I del Artículo 8o reformada (Promover los valores de los Derechos Humanos, de la inclusión social y en general, el desarrollo integral del ser humano) y Fracción XIV adicionada al Artículo 10 (Inclusión Social).

estrategias) en el PND como se aprecia en la Cuadro 4.

Lo anterior significa que al menos en forma declarativa hay una mayor preocupación al crear seis estrategias referentes a la economía social y al SSE, y al determinar que el PFES es un programa directamente derivado del PND por lo que se le debe dar seguimiento puntual.

3. CAMBIOS EN EL PFES 2019-2020

El sexenio actual inició el 1 de diciembre de 2018, encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), candidato de la coalición Juntos Haremos Historia⁵, quien pretende instaurar una nueva era, pues no pertenece a ninguno de los dos partidos políticos que estuvieron en el poder ejecutivo federal durante los siglos XX y XXI.

En la actualidad han pasado 21 meses desde aquel momento, pero el país ha estado paralizado por la pandemia del coronavirus, seis de ellos, por lo que en la práctica solo podemos reportar los avances de alrededor de año y medio de gobierno.

3.1. LA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La LESS fue modificada el 12 de abril de 2019, pero solo se adicionó un fin al SSE y un valor que debería guiar la actuación de los OSSE (DOF, 2019b).⁶

⁵ Fue una coalición tipo alianza electoral mexicana formada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) para participar en las elecciones federales de 2018.

⁶ Fracción I del Artículo 8o reformada (Promover los valores

integrate other sectors of the society and the institutions (Martínez Louvier, 2019).

Deputy Marco Antonio Reyes Colín from the Parliamentary Group of Morena (AMLO's party) presented an initiative to reform the LSSE and mentions in the Explanatory motives:

Little over seven years after the enactment of the Regulatory Law and facing the historic opportunity of the SSE of becoming a real option to generate jobs and income for millions of male and female Mexicans who are in a situation of in a context of profound inequality, it constitutes a priority to review and evaluate among other important topics, the legal framework, institutional scaffolding and public policies aimed at this sector, to ensure it is in proper conditions to carry out this crucial challenge (Reyes Colín, 2019).

This initiative suggests making different modifications to articles 3, 4, 5, 13, 14, 21, 24, 46 and 54. As well as denominations of Chapters II and IV based on the following arguments:

A definition of social and solidarity economy is never explained such as the law is titled, or it is not described nor justified in any part of the document that social and solidarity economy is the same as social sector of economy [SSE] or it is a synonym of it.

[...] neither does the law address in a clear manner an own definition of what the SSE is, but, in its third article it refers to the eighth paragraph of the Constitution and

Sin embargo, en una entrevista, el director del Inaes, Juan Manuel Martínez Louvier, dijo:

Primero tenemos que comenzar un diálogo y un consenso en el sector, tener muchas más pautas para las modificaciones [a la LESS], tener un proyecto de mucha más cohesión, coherencia en términos de economía social, y luego buscar una adaptación más profunda de los marcos regulatorios. Asimismo, integrar otros sectores de la sociedad y las instituciones (Martínez Louvier, 2019).

Por su parte, Marco Antonio Reyes Colín del Grupo Parlamentario de Morena (el partido de AMLO), presentó una iniciativa para reformar la LESS y señala en la Exposición de motivos:

A poco más de siete años de haberse efectuado la promulgación de la Ley Reglamentaria y ante la oportunidad histórica que tiene el SSE de convertirse en una verdadera opción para generar empleos e ingresos a millones de mexicanas y mexicanos que se encuentran en situación de pobreza y en un contexto de profunda desigualdad, constituye una tarea prioritaria revisar y evaluar entre otros importantes tópicos, el marco jurídico, el andamiaje institucional y las políticas públicas destinadas a dicho sector, a fin de que esté en las condiciones propicias para que pueda asumir este reto crucial (Reyes Colín, 2019).

de los Derechos Humanos, de la inclusión social y en general, el desarrollo integral del ser humano) y Fracción XIV adicionada al Artículo 10 (Inclusión Social).

based on it describes the sector based on how it works, so we can also consider that its purpose of being a Regulatory Law of an article of the Political Constitution is not satisfactorily accomplished.

[...] another one of the notorious shortcomings or voids in the LSSE and in neoliberal governments who omitted the dispositions of constitutional article 25, is constituted by the absence of public policies and meaningful budget and financing tools to boost promotion, development, and consolidation of the sector (Reyes Colín, 2019: 2-6).

Even though it intends to correct several obvious faults, they are not all that are required for the LSSE can be a legal framework according to social and solidarity economy, because, among the many problems, the Inaes only implements the policy of promotion and development of the SSE but does not define it⁷.

The process to perceive the required changes will be long, not only due to the time needed to achieve a consensus and integrate other sectors and institutions, but because i) at least another party from the same coalition (PT) announced it was going to include this law in its legislative agenda and ii) because reforms of all the laws are responsibility of the Legislative Power, this approval of the reform should adjust to the process and dynamics of the latter.

⁷ "Implement, the policy of promotion and development of the social sector of the economy as part of the National Policy for Social Development" (DOF, 2019: artículo 14, fracción i)

Esta iniciativa propone realizar diversas modificaciones a los artículos 3, 4, 5, 13, 14, 21, 24, 46 y 54, así como las denominaciones de los Capítulos II y IV con base en los siguientes argumentos:

Nunca se explica o se presenta una definición de la economía social y solidaria tal como se intitula dicha ley, o no se describe o justifica en ninguna parte del documento que la [economía social y solidaria] es lo mismo que el sector social de la economía [SSE] o es un sinónimo de este.

[...] La ley tampoco aborda de manera clara una definición propia de lo que es el SSE, sino que en su artículo 3o. remite al párrafo octavo del 25 constitucional y con base en ello describe lo que es el sector a partir de cómo funciona, por lo que podemos considerar también que su razón de ser como Ley Reglamentaria de un artículo de la Constitución Política no se cumple en forma satisfactoria.

[...] otra de las notables carencias o vacíos tanto de la LESS como de los gobiernos neoliberales que omitieron las disposiciones del artículo 25 constitucional, lo constituye la ausencia de políticas públicas y de instrumentos presupuestales y financieros significativos para impulsar el fomento, desarrollo y consolidación del sector (Reyes Colín, 2019: 2-6).

Si bien pretende corregir varias de las fallas más obvias, no son todas las que se requieren para que la LESS sea un marco legal acorde con la economía social y soli-

A distinctive point in the application of the LSSE is that, since the 2013 reform, fraction IX of Article 14 specifies that the Inaes is responsible of:

Promoting enterprise consolidation and organizational development of the different associative forms that integrate the Sector, for which it will establish a National Training and Specialized Technical Assistance System [Sinca, acronym in Spanish], by designing its own methodology, signature of coordination and collaboration agreements with the dependencies of the Federal Public Administration, as well as with -dependencies of the federal entities, municipalities and universities and superior educational institutions (DOF, 2019b).

However, it seems that- in the previous administration there was no progress in the constitution of Sinca. In 2019, the Inaes started methodologically building such system and published an invitation to constitute Nodes to Stimulate Social and Solidarity Economy (Nodess, acronym in Spanish)⁸ but are not included in the ROs-2019 because they did not receive funding from the Inaes and are not looking to become a dispersion tool.

⁸ Alliance of actors interested on promoting and transforming the local scope through social and solidarity economy. The indispensable members for its operations are: a organism of the SSE: a local government instance and an entity of superior education. The mission of the Nodess is to design, execute and evaluate strategies and actions of the Sinca in coordination with the Inaes.

daria pues, entre otros problemas, el Inaes solo tiene asignada la función de instrumentar la política de fomento y desarrollo del SSE y no la de definirla.⁷

El proceso para percibir los cambios que se requieren será largo, no solo por el tiempo necesario para lograr un consenso e integrar a otros sectores e instituciones, sino porque i) al menos otro partido de la misma coalición (PT) anunció que iba a incluir esta ley en su agenda legislativa y ii) debido a que las reformas de todas las leyes son responsabilidad del Poder Legislativo, por lo que la aprobación de la reforma deberá ajustarse al proceso y dinámica de este último.

Un punto distintivo en la aplicación de la LESS es que, desde la reforma de 2013, la fracción IX del Artículo 14 especifica que al Inaes corresponde:

Promover la consolidación empresarial y el desarrollo organizacional de las diversas formas asociativas que integran el Sector, para lo cual establecerá un Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Especializada [Sinca], mediante el diseño de su propia metodología, la firma de convenios de coordinación y colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal, así como con dependencias de las entidades federativas, municipios y universidades e instituciones de educación superior (DOF, 2019b).

⁷ "Instrumentar, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Social, la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía" (DOF, 2019: artículo 14, fracción I)

The evaluation of the Nodess has not been concluded to this date neither has the respective network been conformed, but – apart from the slowness of the process- if resources are not granted, the capability of Inaes to have an influence on them will be very limited because they could be conformed and operate without its presence.

A new invitation was made in 2020 and progress was made in the identification process of a greater number⁹, but they do not have the budget and most of their activities will be ad honorem.

3.2. THE SOCIAL ECONOMY PROMOTION PROGRAM (SEPP)

The ROs-PFES 2019¹⁰ modify, among others, several characteristics of the program, such as the public problem it intends to solve, the target population, general and specific objectives, as well as their coverage (Table 5). The underlined text in red means that the characteristic has been eliminated in the following fiscal year and the text in bold and green that it was added during that year.

Even though all of the changes are important, it is relevant that i) territorial criteria was eliminated (that granted resources

Sin embargo, al parecer en el sexenio anterior no hubo ningún avance en la constitución del Sinca. En 2019 el Inaes empezó a construir metodológicamente dicho sistema y publicó una invitación para constituir los Nodos de Impulso a la Economía Social y Solidaria (Nodess)⁸ pero no se incluyen en las RO-2019 ya que no recibieron apoyo de inversión del Inaes y no buscan ser un instrumento para dispersión.

A la fecha no se ha concluido la evaluación de los Nodess propuestos ni se ha conformado la red respectiva, pero -aparte de lo lento que ha sido el proceso- si no se otorgan recursos a los Nodess, la capacidad del Inaes de influir en ellos estará muy limitada ya que podrían conformarse y operar sin su presencia.

En 2020 se hizo una nueva invitación y se avanzó en el proceso de reconocimiento de un mayor número⁹, pero no cuentan con presupuesto y la mayor parte de sus actividades serán ad honorem.

⁸ Alianza de actores interesados en promover y transformar el ámbito local a través de la economía social y solidaria.

Los integrantes indispensables para su operación son: un organismo del sector social de la economía; una instancia de gobierno local y una entidad de educación superior. La misión de los Nodess es la de diseñar, ejecutar y evaluar, en coordinación con el Inaes, las estrategias y acciones del Sinca.

⁹ Al cierre de este artículo, se habían aprobado 14 Nodess y 50 se encuentran en una situación previa.

⁹ When this article was finished, 14 Nodess had been approved and 50 are in a prior situation.

¹⁰ Exceptionally, in 2019 the ROs were published on two occasions February 28 and September 26, but the changes mainly reside on the explication of each type of support and modifications to some tables regarding the types of support.

Table 5. Comparison of the operation rules of the 2018-2020 Social Economy Promotion Program.
Cuadro 5. Comparación de las reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2018-2020.

Characteristic / Característica	2018	2019	2020
Target population / Población objetivo	<p>The planes OSSEs in the LSSE, <u>with productive activities or initiatives</u> that have limited means and capabilities to consolidate as an alternative for financing ad productive inclusion, <u>integrated under the following territorial criteria:</u> found in medium, high and very high marginalized rural municipalities considered as rural APA; municipalities with at least 25 % of its population in urban APA; municipalities with at least 50 % of its population with incomes below the WL; municipalities that meet the criteria to monitor public action regarding the development of indigenous peoples, established by the CDI; municipalities and head offices of the Social Bank (SOCAP and SOFINCO). OSSE in municipalities with strategic projects or territorial strategies or by productive vocation considered as special projects, could also be considered /</p> <p>Los OSSE previstos en la LESS, con actividades o iniciativas productivas que presentan medios y capacidades limitados para consolidarse como una alternativa de inclusión productiva y financiera, <u>integrados bajo los siguientes criterios territoriales:</u> que se encuentran en municipios con grado de marginación medio, alto o muy alto; municipios considerados como ZAP rurales; municipios con al menos 25 % de su población en ZAP urbanas; municipios con al menos 50 % de su población con ingresos por debajo de la LB; municipios que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, establecidos por la CDI; municipios sede u oficina matriz de la Banca Social (SOCAP y SOFINCO). En adición, podrán considerarse para su atención los OSSE localizados en municipios que cuenten con proyectos estratégicos o estrategias territoriales o por vocación productiva considerados como proyectos especiales.</p>	<p>The OSSEs planned in the LSSE presenting limited means and capabilities for productive, financial and consumption inclusion, through collective work /</p> <p>Los OSSE previstos en la LESS, que presentan medios y capacidades limitados para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo</p>	<p>The OSSEs planned in the LSSE, with limited means and capabilities for productive, financial and consumption inclusion through work, and are detailed in the catalog found in the following website: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/473301/Cat_logo_de_OSSE_2019.pdf.</p> <p>Los OSSE previstos en la LESS, que presentan medios y capacidades limitados para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo, y que se detallan en el catálogo que se encuentra en el siguiente sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/473301/Cat_logo_de_OSSE_2019.pdf.</p>
	Social group / Grupo social	<p>OSSE legally formed or in a stage prior to becoming legally constituted /</p> <p>OSSE legalmente constituidos o en etapa previa a su constitución legal</p>	<p>OSSE legally formed or in a stage prior before becoming legally constituted /</p> <p>OSSE legalmente constituido en etapa previa a su constitución legal</p>

Table 5. Comparison of the operation rules of the 2018-2020 Social Economy Promotion Program. (cont.)
Cuadro 5. Comparación de las reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2018-2020. (cont.)

Characteristic / Característica	2018	2019	2020
Public problem / Problema público	<p>The OSSE - with limited productive and financial means and capabilities- have difficulty consolidating as an alternative for productive and financial inclusion that could improve their income and contribute to social and economic development of the country /</p> <p>Los OSSE -con medios y capacidades productivas y financieras limitadas- tienen dificultades para consolidarse como una alternativa para la inclusión productiva y financiera que permita mejorar el ingreso y contribuya al desarrollo social y económico del país</p>	<p>The OSSE with limited means and capabilities have difficulties to consolidate as an alternative for productive, financial and consumption inclusion, through collective work, improve income and contributing to social and economic development of the country /</p> <p>Los OSSE con medios y capacidades limitadas tienen dificultades para consolidarse como una alternativa para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo, que permita mejorar el ingreso y contribuya al desarrollo social y económico del país</p>	<p>(OSSE) with limited means and capabilities have difficulties consolidating as an alternative for productive inclusion and its linkage /</p> <p>Los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) con medios y capacidades limitadas tienen dificultades para consolidarse como una alternativa para la inclusión productiva y su enlace-namiento</p>
Alignment with the National Development Plan / Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo	<p>Objective 4.8 Develop strategic sectors of sustainable productive projects in the social sector of the economy to improve the income of people in poverty situations. It is also planned to improve the income of people in poverty through support and development of productive projects, as well as contributing to the sectorial objective 6.1 Promote generation and consolidation</p> <p>2018 /</p> <p>Objetivo 4.8 Desarrollar los sectores estratégicos de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza, del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013- del país, estrategia 4.8.5 Fomentar la economía social. También se prevé mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos, así como contribuir al objetivo sectorial 6.1 Promover la generación y consolidación 2018.</p>	<p>Guideline 2 "Social well-being and equality", with the purpose of favoring access to improve levels of well-being and reverse the situation of social inequality</p> <p>in Mexico /</p> <p>Directriz 2 "Bienestar social e igualdad", que tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México</p>	<p>In its axis "Social Policy" the aim is to build a country with Well-being, established in the 2019 Manual of Budget Planning, its purpose is to improve access to better levels of well-being and reverse the situation of social inequality in Mexico /</p> <p>En su Eje "Política Social" en su objetivo construir un país con Bienestar, establecidas en el Manual de Programación y Presupuesto 2019, que tiene como finalidad favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México</p>

Table 5. Comparison of the operation rules of the 2018-2020 Social Economy Promotion Program. (cont.)
Cuadro 5. Comparación de las reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2018-2020. (cont.)

Characteristic / Característica	2018	2019	2020
Program's general objective / Objetivo general del programa	<p>Contribute to <u>improve income of people in poverty through productive and financing inclusion in the Social Sector of Economy</u> / Contribuir a <u>mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante la inclusión productiva y financiera en el Sector Social de la Economía</u></p>	<p><u>Contribute to social well-being and equality by strengthening capabilities and means of the OSSE</u> / <u>Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el fortalecimiento de las capacidades y medios de los OSSE</u></p>	<p>Strengthen productive, financial and consumption inclusion as well as productive linkage of the OSSE through development of their capabilities to contribute to the construction of social well-being from practices and principles of Social and Solidarity Economy / Fortalecer la inclusión productiva, financiera y al consumo así como el encadenamiento productivo de los OSSE mediante el desarrollo de sus capacidades para contribuir a la construcción del bienestar social desde las prácticas y los principios de la Economía Social y Solidaria</p>
Program's specific objective / Objetivo específico del programa	<p>Strengthen capabilities and means of OSSE with productive initiatives for productive and financial inclusion / Fortalecer capacidades y medios de los OSSE, que cuenten con iniciativas productivas para la inclusión productiva, y financiera.</p>	<p><u>Strengthen capabilities and means of the OSSE with initiatives for productive financial and consumption inclusion through collective work</u> / <u>Fortalecer capacidades y medios de los OSSE, que cuenten con iniciativas para la inclusión productiva, financiera y al consumo, a partir del trabajo colectivo</u></p>	<p>Develop capabilities and means for financial, productive and consumption inclusion as well as productive linkage of the (OSSE), with sustainable initiatives from practices and principles of Social and Solidarity economy through collective work / Desarrollar capacidades y medios para la inclusión productiva, financiera y al consumo, así como el encadenamiento productivo de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), que cuenten con iniciativas sustentables desde las prácticas y los principios de la Economía Social y Solidaria a partir del trabajo colectivo</p>

Table 5. Comparison of the operation rules of the 2018-2020 Social Economy Promotion Program. (cont.)
Cuadro 5. Comparación de las reglas de operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2018-2020. (cont.)

Characteristic / Característica	2018	2019	2020
Coverage / Cobertura	<p><u>BSE found in municipalities with at least one of the following characteristics: with medium, high and very high levels of marginalization; considered as rural Areas of Priority Attention (APA) with at least 50 % of their population in urban APAs; with at least % = % of their population with incomes below the well-being line; that meet the criteria to monitor public action in the development of indigenous peoples; headquarters and head office of the Social Bank. The OSSE found in municipalities with strategic projects, or territorial strategies, or productive vocation considered special projects could also be considered / OSSE que se encuentren en municipios con al menos alguna de las siguientes características: con grado de marginación medio, alto o muy alto; considerados zonas de atención prioritaria (ZAP) rurales; con al menos 25 % de su población en ZAP urbanas; con al menos 50 % de su población con ingresos por debajo de la línea de bienestar; que cumplen con los criterios para el seguimiento de la acción pública en materia de desarrollo de los pueblos indígenas; sede u oficina matriz de la Banca Social. En adición, podrán considerarse para su atención los OSSE localizados en municipios que cuenten con proyectos estratégicos, o estrategias territoriales, o por vocación productiva considerados como proyectos especiales</u></p>	<p>OSSE located on highly marginalized municipalities, with higher presence of indigenous population and considered in violence rates registered in these territories / OSSE ubicados en municipios de mayor marginación, mayor presencia de población indígena y considerando los índices de violencia registrados en dichos territorios</p>	<p>National, based on budget availability prioritizing OSSE located in highly marginalized municipalities, higher presence of indigenous peoples and Afro-descendant and considering violence rates registered in these territories. Populations in situation of national emergency will also be attended / Nacional, con base en la disponibilidad presupuestal, otorgando prioridad a los OSSE ubicados en los municipios: de mayor marginación, mayor presencia de población indígena y afrodescendiente, y considerando los índices de violencia, registrados en dichos territorios. asimismo se atenderá a poblaciones que se encuentren en alguna situación de emergencia nacional</p>
	<p>Will be able to identify and implement actions contributing to achieve the objectives of the Crusade against Hunger, prioritizing attention to people in extreme food poverty / Podrá identificar e implementar acciones que contribuyan al logro de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, priorizando la atención a las personas que se encuentren en situación de pobreza extrema de alimentación</p>	<p>Eliminated / Eliminado</p>	
	<p>Attend OSSEs seeking to execute, develop and consolidate their productive projects in some of the priority demarcations of the 2014-2018 National Program for Social Prevention of Violence and Delinquency / Atender a los OSSE que busquen ejecutar, desarrollar y consolidar sus proyectos productivos en alguna de las demarcaciones prioritarias del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018</p>	<p>Eliminated / Eliminado</p>	

Note: Even though two ROs were published in 2019 (February 28 and September 26, 2019) there is no difference in these aspects.

Source: Own elaboration based on publications in the Diario Oficial de la Federación of the Operation Rules of each fiscal year.

Nota: Aunque en 2019 se publicaron dos RO (28 de febrero y 26 de septiembre de 2019), en estos aspectos no hay diferencia alguna.

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las Reglas de Operación de cada ejercicio fiscal.

depending on the location of the projects even if they were not OSSE), ii) the Cosse was used and iii) the objective of the program is “Strengthen productive, financial and consumption inclusion, as well as productive linkage of the OSSE through development of their capabilities to contribute to the construction of social well-being **from practices and principles of the Social and Solidarity Economy**”

When the types and amounts of support are reviewed in the three ROs¹¹ it is perceived that there is still support from the (GDPO) -that were not directed to the OSSE, but to social groups and people bellow the well-being line-, but are now granted to OSSE in a stage prior to its legal constitution which are ultimately still social groups, although it has been foreseen, they will only receive support after they have been legally constituted in one of the legal figures mentioned in the LSSE.

Tables 6 and 7 show changes in the type and amount of funding on both ROs in this tenure (in contrast with the previous year) and again, the underlined text in red means it was eliminated, and the text in bold and green, that it was added.

As it can be seen in Table 6, most of the modifications were in group I (previously Support for development and implementation of productive projects) and II when all current support was eliminated in the ROs-2018 (except I.2.5 Support to build liquid guarantees) and others not only directed

3.2. EL PROGRAMA DE FOMENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL (PFES)

Las RO-PFES-2019¹⁰ modifican, entre otras, varias características del programa como el problema público que se pretende resolver, la población objetivo, los objetivos generales y específicos, así como su cobertura (Cuadro 5). El texto rojo y subrayado significa que esa característica se eliminó en el siguiente ejercicio fiscal y el texto en verde y negritas, que se añadió en ese ejercicio.

Aunque todos estos cambios son importantes, es relevante que: i) se eliminen los criterios territoriales (que asignaban recursos por la ubicación de los proyectos aunque no fueran de OSSE), ii) se use el Cosse y iii) el objetivo del programa sea “Fortalecer la inclusión productiva, financiera y al consumo, así como el encadenamiento productivo de los OSSE mediante el desarrollo de sus capacidades para contribuir a la construcción del bienestar social **desde las prácticas y los principios de la Economía Social y Solidaria**”.

Cuando se revisan los tipos y montos de apoyo en las tres RO¹¹ se percibe que continúan existiendo apoyos de la Dirección General de Opciones Productivas (DGOP) -que no estaban dirigidos a los OSSE, sino

¹⁰ Excepcionalmente, en 2019 se publicaron las RO en dos ocasiones el 28 de febrero y el 26 de septiembre, pero los cambios de estas últimas estriban principalmente en la explicación de cada tipo de apoyo y modificaciones a algunas tablas relativas a los apoyos.

¹¹ Both 2019 ROs (February 28 and September 26) and 2020.

¹¹ Las dos RO de 2019 (28 de febrero y 26 de septiembre) y la de 2020.

Table 6. Support from the 2019 Social Economy Promotions Program.
Cuadro 6. Apoyos del Programa de Fomento a la Economía Social 2019.

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
I. Support for the development and implementation of productive projects.		
I. Contributions to promote and promotion social economy, through laboratories of well-being and social economy and to implement, develop, consolidate and increase social economy projects for consumption and production, through collective work /		
I. Apoyos para el desarrollo e implementación de proyectos productivos		
I. Aportaciones para la promoción y el fomento de la economía social, a través de laboratorios de bienestar y economía social y apoyos para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo		
I.1 Contributions made in cash, non-refundable, to design and execute promotion and fostering actions of social economy, through laboratories of well-being and social economy /	Up to 100 thousand pesos per action	Inaes
I.1 Aportaciones en efectivo, no recuperables, para el diseño y ejecución de acciones de promoción y fomento de la economía social, a través de los laboratorios de bienestar y economía social		
I.2 Support made in cash, capitalizable, to implement, develop, consolidate and crecimiento projects of social economy for production and consumption, from collective work /		
I.2 Apoyos en efectivo, capitalizables, para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo		
I.2.1 Capitalizable support to implement new projects (STARTER) /	From 500 000 pesos for OSSE in a stage prior to its legal constitution up to 1 350 000 pesos for OSSE legally constituted /	Inaes
I.2.1 Apoyos capitalizables para la implementación de proyectos nuevos (ARRANQUE)	Desde 500 000 pesos para OSSE en etapa previa a su constitución legal hasta 1 350 000 pesos para OSSE legalmente constituido	
I.2.2 Capitalizable support to develop projects that are in operation (DEVELOPMENT) /	From 450 000 pesos for OSSE in a stage prior to its legal constitution and up to 937 500 pesos for OSSE legally constituted /	Inaes
I.2.2 Apoyos capitalizables para el desarrollo de proyectos en operación (DESARROLLO)	Desde 450 000 pesos para OSSE en etapa previa a su constitución legal hasta 937 500 pesos para OSSE legalmente constituido	

Table 6. Support from the 2019 Social Economy Promotions Program. (cont.)
Cuadro 6. Apoyos del Programa de Fomento a la Economía Social 2019. (cont.)

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
I.2.3 Capitalizable support to consolidate projects that are in operation (CONSOLIDATION) / I.2.3 Apoyos capitalizables para la consolidación de proyectos en operación (CONSOLIDA)	From 350 000 pesos to 500 000 pesos per project / Desde 350 000 pesos hasta 500 000 pesos por proyecto	Inaes
I.2.4 Capitalizable support to expand projects that are in operation (EXPANSION) / I.2.4 Apoyos capitalizables para el crecimiento de proyectos en operación (CRECE)	Maximum 50% of the credit obtained with the guarantee, without exceeding 2 million pesos / Máximo 50% del crédito que se obtendrá con la garantía, sin que el apoyo rebase 2 millones de pesos	Inaes
I.2.5 Support to constitute liquid guarantees / I.2.5 Apoyos para la constitución de garantías líquidas.	Up to 15% of the total amount of the credit will be supported, maximum 500 thousand pesos per project / Se respaldará hasta 15% del monto total del crédito, máximo 500 mil pesos por proyecto	GDPO / DGOP
I.2.6 Productive stimulus / I.2.6 Impulso productivo	Minimum 50 000 pesos up to the maximum amount established per economic activity (from 20 000 pesos to 300 000 pesos) / Mínimo 50 000 pesos hasta el monto máximo establecido por actividad económica (desde 20 000 pesos hasta 300 000 pesos)	GDPO / DGOP
II. Support to develop capabilities / II. Apoyos para el desarrollo de capacidades		
Non-recoverable support, in cash or in kind directed towards any OSSE or projects supported between 2013 and 2019, oriented to develop different capabilities / Apoyos no recuperables, en efectivo o en especie, dirigidos a cualquier OSSE o aquellos proyectos que hayan sido apoyados entre 2013 y 2019, orientados al desarrollo de sus diferentes capacidades		
II.1 Non-recoverable support for organizational, enterprise and social management / II.1 Apoyos no recuperables para el desarrollo organizativo, empresarial y de gestión social	From 15 000 to 80 000 pesos per OSSE / Desde 15 000 hasta 80 000 pesos por OSSE	Inaes

Table 6. Support from the 2019 Social Economy Promotions Program. (cont.)
Cuadro 6. Apoyos del Programa de Fomento a la Economía Social 2019. (cont.)

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
II.2. Non-recoverable support for commercial development / II.2. Apoyos no recuperables para el desarrollo comercial	From 10 000 to 100 000 pesos per OSSE / Desde 10 000 hasta 100 000 pesos por OSSE	Inaes
II.3 Development of productive initiatives / II.3 Desarrollo de Iniciativas productivas	From 10 000 to 100 000 pesos for each process of project formulation, monitoring and technical assistance / Desde 10 000 hasta 100 000 pesos por cada proceso de formulación de proyectos, acompañamiento y asistencia técnica	GDPO
III. Support for the social bank (Savings and credit OSSE and insurance OSSE) / III. Apoyos para banca social (OSSE de ahorro y crédito y OSSE de aseguramiento)		
Support in cash or in kind to promote and support the creation, trans- formation, strengthening, consolidation and integration of savings and credit OSSE Savings and credit OSSE capturing and allocating resources among its associate, these types of support can only apply for levels of operation Basic, I, II and III / Apoyos en efectivo o en especie para fomentar y apoyar la creación, trans- formación, fortalecimiento, consolidación e integración de OSSE de aho- rro y crédito. En el caso de los OSSE de ahorro y crédito que cap- tan y colocan recursos entre sus asociados, estos apoyos solo podrán aplicar para los niveles de operaciones Básico, I, II y III	From 15 000 to 3 million pesos / Desde 15 000 hasta 3 millones de pesos	Inaes

Inaes: National Institute of Social Economy
 GDPO: General Directorate of Productive Options, Secretaría de Bienestar
 OSSE: Organisms of the social sector of the economy
 Source: Own elaboration based on the ROS-PFES 2018 and 2019.
 Inaes: Instituto Nacional de la Economía Social
 DGOP: Dirección General de Opciones Productivas, Secretaría de Bienestar
 OSSE: Organismos del sector social de la economía
 Fuente: Elaboración propia con base en las RO-PFES 2018 y 2019.

towards new projects were defined (which was the main allocation of the resources in the previous six-year term, about 90 % of the resources) and were not very useful because it enabled the consolidation of the one already existing. It can also be considered a form of clientelism to increase the attention to more groups and continue “giving aspirins for severe illnesses”. Another criticism made to the allocation of the budget in the previous six-year term would be that if the social and solidarity economy has a large trajectory in the country, how much support does it need for new projects?

In group III the four types of support of the ROs-2018 were substituted by a generic one (Support in cash or in kind to promote and support creation, transformation, fortification, consolidation and integration of savings and credit OSSE) it was specified that “Regarding savings and credit OSSE that capture and allocate resources among their associates, this type of support can only apply to levels of operation Basic, I, II and III.

However, the ROs-2020 are dispiriting because the amounts granted are considerably reduced (e.g. Capitalizing support to implement new projects for OSSE legally constituted were reduced from 1 350 000 pesos to 480 000) (Table 7).

Contributions made in cash, non-recoverable, to design and execute actions promoting and fostering social economy, through laboratories of well-being and social economy were also eliminated (therefore all the numeration was modified) and two types of support were created (Social

a grupos sociales o personas por debajo de la línea de bienestar-, pero ahora se destinan a OSSE en etapa previa a su constitución legal lo que en el fondo siguen siendo grupos sociales aunque está previsto que solo reciban los apoyos al constituirse legalmente en alguna de las figuras jurídicas previstas en la LESS.

Los Cuadros 6 y 7 muestran los cambios en los tipos y montos de apoyo en los dos RO de este sexenio (en comparación con el año previo) y nuevamente el texto rojo y subrayado significa que se eliminó, y el texto en verde y negritas, que se añadió.

Como se aprecia en la Cuadro 6, mayoría de las modificaciones se dieron en el grupo. (antes Apoyos para el desarrollo e implementación de proyectos productivos) y II ya que se eliminaron todos los apoyos vigentes en las RO-2018 (excepto el I.2.5 Apoyos para la constitución de garantías líquidas) y se definieron otros que no solo se dirigen a proyectos nuevos (que era el principal destino de los recursos en el sexenio anterior, alrededor de 90 % de los recursos) y que resultaba poco útil al no permitir que se consolidarán los existentes. Además, podría considerarse una forma de clientelismo para aumentar el número de grupos atendidos y continuar con la práctica de “dar aspirinas para enfermedades graves”. Otra crítica a ese destino del presupuesto en el sexenio anterior sería que si la economía social y solidaria tiene una larga trayectoria en el país ¿Qué tanto requiere apoyos para proyectos nuevos?

En el grupo III se sustituyeron los cuatro tipos de apoyo de las RO-2018 por uno

Table 7. Support from the 2020 Social Economy Promotions Program.
Cuadro 7. Apoyos del programa de Fomento a la Economía Social 2020.

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
I. Economic support to implement, develop, consolidate and increase projects of social economy for production and consumption, through collective work (before)		
I. Contributions to promote and foster social economy, through Laboratories of Well-being and Social Economy (LAB_SE) and support to implement, develop, consolidate and crecimiento social economy projects for production and consumption, through collective work) /		
I. Apoyos económicos para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo (antes)		
I. Aportaciones para la promoción y el fomento de la economía social, a través de Laboratorios de Bienestar y Economía Social (LAB_ES) y apoyos para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo)		
I.1 Support in cash to implement, develop, consolidate and expand social economy projects for production and consumption, through collective work (before I.1 Contributions in cash, non-recoverable for design and execution of promotion and foster actions of social economy, through laboratories of well-being and social economy) /	Up to 100 thousand pesos per action / Hasta 100 mil pesos por cada acción	Inaes
I.1 Apoyos en efectivo para la implementación, desarrollo, consolidación y crecimiento de proyectos de economía social para la producción y el consumo, a partir del trabajo colectivo (antes I.1 Aportaciones en efectivo, no recuperables, para el diseño y ejecución de acciones de promoción y fomento de la economía social, a través de los laboratorios de bienestar y economía social)		
I.1.1 Capitalizable support to implement new projects (STARTER) /	From 500 000 262 500 pesos for OSSE in a stage prior to its legal constitution to 1 350 000 480 000 pesos for OSSE legally constituted /	Inaes
I.1.1 Apoyos capitalizables para la implementación de proyectos nuevos (ARRANQUE)	Desde 500 000 262 500 pesos para OSSE en etapa previa a su constitución legal hasta 1 350 000 480 000 pesos para OSSE legalmente constituido	

Table 7. Support from the 2020 Social Economy Promotions Program. (cont.)
Cuadro 7. Apoyos del programa de Fomento a la Economía Social 2020. (cont.)

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
1.1.2 Capitalizable support to develop projects that are in operation (DEVELOPMENT) / 1.1.2 Apoyos capitalizables para el desarrollo de proyectos en operación (DESARROLLO)	From 450 000 325 800 pesos for OSSE in a stage prior to its legal constitution to 937 500 771 000 pesos for OSSE legally constituted / Desde 450 000 325 800 pesos para OSSE en etapa previa a su constitución legal hasta 937 500 771 000 pesos para OSSE legalmente constituido	Inaes
1.1.3 Capitalizable support to consolidate projects that are in operation (CONSOLIDATION) / 1.1.3 Apoyos capitalizables para la consolidación de proyectos en operación (CONSOLIDA)	From 350 000 44 280 pesos to 500 000 1 107 000 pesos per project / Desde 350 000 44 280 pesos hasta 500 000 1 107 000 pesos por proyecto	Inaes
1.1.4 Capitalizable support to expand projects that are in operation (CRECE) / 1.1.4 Apoyos capitalizables para el crecimiento de proyectos en operación (CRECE)	Maximum 50% of the amount of credit will be obtained with the required guarantee, the amount of the support should not exceed 2 million pesos / Máximo de 50% del importe de crédito que se obtendrá con la garantía requerida, sin que el monto del apoyo rebase la cantidad de 2 millones de pesos	Inaes
1.1.5 Social Productive Projects (SPP) / 1.1.5 Proyectos Productivos Sociales (PPS)		
Primary (except extraction and deforestation). Supported crops should incorporate agroecological systems / Primario (excepto extracción y deforestación). Los cultivos apoyados deberán incorporar sistemas agroecológicos	From 50 000 to 400 000 pesos / Desde 50 000 hasta 400 000 pesos	GDPO / DGOP
Manufacturing / Manufacturero	From 50 000 to 200 000 pesos / Desde 50 000 hasta 200 000 pesos	GDPO / DGOP

Table 7. Support from the 2020 Social Economy Promotions Program. (cont.)
Cuadro 7. Apoyos del programa de Fomento a la Economía Social 2020. (cont.)

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
Service and commerce / Servicios y comercio	From 50 000 to 150 000 pesos / Desde 50 000 hasta 150 000 pesos	GDPO / DGOP
<p>1.1.6 Construction of Productive Chains for Well-being (CPCW) Economic support granted by the GDPO for direct male and/or female producers belonging to OSSE / 1.1.6 Constitución de Cadenas Productivas para el Bienestar (CCPB) Apoyos económicos otorgados por la DGOP dirigidos a productores y/o productoras directas pertenecientes a los OSSE</p>		
Primary (except extraction and deforestation). Supported crops should incorporate agroecological systems / Primario (excepto extracción y deforestación). Los cultivos apoyados deberán incorporar sistemas agroecológicos	From 300 000 to 2 000 000 pesos / Desde 300 000 hasta 2 000 000 de pesos	GDPO / DGOP
Manufacturing / Manufacturero	From 200 000 to 1 500 000 pesos / Desde 200 000 hasta 1 500 000 pesos	GDPO / DGOP
Service and commerce / Servicios y comercio	From 200 000 to 1 800 000 pesos / Desde 200 000 hasta 1 800 000 pesos	GDPO / DGOP
12.5 Support to constitute liquid guarantees / 12.5 Apoyos para la constitución de garantías líquidas.	Up to 15 % of the total amount of credit will be supported, a maximum of 500 thousand pesos per project / Se respaldará hasta 15% del monto total del crédito, máximo 500 mil pesos por proyecto	GDOP / DGOP

Table 7. Support from the 2020 Social Economy Promotions Program. (cont.)
Cuadro 7. Apoyos del programa de Fomento a la Economía Social 2020. (cont.)

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
I.2.6 Productive Stimulus / I.2.6 Impulso productivo.	Minimum 50 000 pesos up to the maximum amount established by economic activity (from 120 000 pesos to 300 000 pesos) / Mínimo 50 000 pesos hasta el monto máximo establecido por actividad económica (desde 120 000 pesos hasta 300 000 pesos)	GDOP / DGOP
II Support to develop capabilities Non-recoverable support, in cash and in kind oriented towards the development of different capabilities of the OSSE, and/or those supported by Inaes or other federal government dependency between 2013 and 2019, oriented towards the development of its different capabilities granted by the GDOP and the Inaes. The latter are directed toward OSSE with a project in operation according to the indications in the respective official announcement or in the agreement of the National Technical Committee / II Apoyos para el desarrollo de capacidades Apoyos no recuperables, en efectivo o en especie orientados al desarrollo de las diferentes capacidades de los OSSE, y/o aquellos que hayan sido apoyados por el INAES u otra dependencia del gobierno federal entre 2013 y 2019, orientados al desarrollo de sus diferentes capacidades otorgadas por la DGOP y el INAES. Estos últimos están dirigidos a OSSE que cuenten con un proyecto en operación conforme se indique en la convocatoria respectiva o en el acuerdo del Comité Técnico Nacional		
II.1 Non-recoverable support for organizational, enterprise and social management development / II.1 Apoyos no recuperables para el desarrollo organizativo, empresarial y de gestión social	From 15 000 30 000 to 80 000 pesos per OSSE / Desde 15 000 30 000 hasta 80 000 pesos por OSSE	Inaes
II.2 Non-recoverable support for commercial development / II.2 Apoyos no recuperables para el desarrollo comercial	From 10 000 to 100 000 400 000 pesos per OSSE / Desde 10 000 hasta 100 000 400 000 pesos por OSSE	Inaes
II.3 Development of Productive initiatives / II.3 Desarrollo de Iniciativas Productivas	From 10 000 to 100 000 pesos for each process of formulating projects, monitoring and technical assistance / Desde 10 000 hasta 100 000 pesos por cada proceso de formulación de proyectos, acompañamiento y asistencia técnica	GDOP / DGOP

Table 7. Support from the 2020 Social Economy Promotions Program. (cont.)
Cuadro 7. Apoyos del programa de Fomento a la Economía Social 2020. (cont.)

Modality and sub modality / Modalidad y submodalidad	Amount / Monto	RU / UR
II.3 Incubation and validation of social enterprises / II.3 Incubación y validación de empresas sociales		
II.3.1 Agents of incubation and validation of social enterprises / II.3.1 Agentes de incubación y validación de empresas sociales	Subject to special official announcement of the Inaes / Sujeto a convocatoria especial del Inaes	
II.3.2 Support in cash, non-recoverable, for incubation and validation / II.3.2 Apoyos en efectivo, no recuperables, para la incubación y la validación	From 7 500 to 30 000 / Desde 7 500 hasta 30 000	Inaes
III. Support for Social Bank (savings and credit OSSE and insurance OSSE) / III. Apoyos para Banca Social (OSSE de ahorro y crédito y OSSE de aseguramiento)		
Support in cash or in kind to promote the creation, transformation, strengthening, consolidation and integration of savings and credit OSSE / Apoyos en efectivo o en especie para fomentar y apoyar la creación, transformación, fortalecimiento, consolidación e integración de OSSE de ahorro y crédito	From 1 000 1 500 to 3 million 2 million pesos / Desde 1 000 1 500 hasta 3 millones 2 millones de pesos	Inaes

Inaes: National Institute of Social Economy
 GDPO: General Directorate of Productive Options, Secretaría de Bienestar
 OSSE: Bodies of the social sector of the economy
 Source: Own elaboration based on the ROs-PFES 2019 and 2020
 Fuente: Elaboración propia con base en las RO-PFES 2019 y 2020
 Inaes: Instituto Nacional de la Economía Social
 DGOP: Dirección General de Opciones Productivas, Secretaría de Bienestar
 OSSE: Organismos del sector social de la economía

Productive Projects [SPP] and Constitution of Productive Chains for Well-being [CPCW]) in charge of the GDPO.

CONCLUSIONS

We do not mean to underestimate the progress the LSSE might represent, because it involved the discussion of seven different initiatives for almost 30 years, since the necessity of a regulation law emerged due to the 1983 constitutional reform. It also establishes a regulatory framework that allows the collective social actors, who used to be ignored by public policies, to be visible and become subjects of social and economic development.

However, an important problem of the LSSE is conceptual and does not reside only in the generic term it uses (social and solidarity economy or SSE) but in the list of organizations considered as OSSE (and has supported the Inaes) because it includes some that are not precisely social economy (such as anonymous and commercial societies, which by definition violate the social principle of decision making and benefits regardless of the ownership of the capital provided to the society) and does not accept others that are traditionally considered part of social economy such as organizations of civil society or non governmental organizations (NGOs).

Although, from the revision made to the LSSE, the Inaes and the SEPP, we can conclude that there is not a proper public policy to promote social economy, but a set of not aligned and sometimes contradictory measures that coexist with multiple pro-

genérico (Apoyos en efectivo o en especie para fomentar y apoyar la creación, transformación, fortalecimiento, consolidación e integración de OSSE de ahorro y crédito) y se precisó que “En el caso de los OSSE de ahorro y crédito que captan y colocan recursos entre sus asociados, estos apoyos solo podrán aplicar para los niveles de operaciones Básico, I, II y III”.

Empero, las RO-2020 son algo desesperanzadoras ya que se reducen significativamente los montos otorgados (p. ej. los Apoyos capitalizables para la implementación de proyectos nuevos para OSSE legalmente constituido se redujeron de 1 350 000 pesos a 480 000) (Cuadro 7).

También se eliminaron las aportaciones en efectivo, no recuperables, para el diseño y ejecución de acciones de promoción y fomento de la economía social, a través de los laboratorios de bienestar y economía social (por lo que se modificó toda la numeración) y se crearon dos nuevos apoyos (Proyectos Productivos Sociales [PPS] y Constitución de Cadenas Productivas para el Bienestar [CCPB]) a cargo de la DGOP.

CONCLUSIONES

No tenemos la intención de menospreciar el progreso que la promulgación de la LESS puede representar, ya que implicó la discusión de siete iniciativas diferentes a lo largo de 30 años, desde que surgió la necesidad de la ley reglamentaria por la reforma constitucional de 1983. Además, establece un marco regulatorio que permite que los actores sociales colectivos, que solían ser ignorados por las políticas

grams and dispersed instances throughout the governmental apparatus because other dependencies and entities also offer support to some types of organizations considered as part of the SSE¹².

Thus, multiplicity of planned support, the large amounts granted to the social bank, the obligation to support municipalities considered as a priority in several programs, among others, made the SEPP of little use to achieve a real promotion of social economy in the country.

Additionally, resectorization in Sedesol in 2016 and its merger with the Productive Options Programs transformed it into a vehicle channeling support to priority areas of other programs and reduced even more its capability to respond to necessities of social economy.

Some of the budget problems the SEPP was facing due to the diversity of the target populations and the territorial criteria it had to consider granting support have been eliminated in the current six-year term. Nevertheless, the considerable decrease in the budget assigned to the Inaes¹³ seems a bit contradictory with the greater

públicas, sean visibles y se conviertan en sujetos de desarrollo económico y social.

Sin embargo, un problema importante de la LESS es el conceptual y no reside solo en el término genérico que utiliza (economía social y solidaria o SSE) sino en el listado de organizaciones que se consideran OSSE (y que ha apoyado el Inaes) pues incluye algunas que no son propiamente economía social (como las sociedades anónimas o las mercantiles, que por definición violan el principio social de toma de decisiones y beneficios al margen de la propiedad del capital aportado a la sociedad) y no acepta otras que tradicionalmente son consideradas parte de la economía social como las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Empero, de la revisión realizada a la LESS, el Inaes y el PFES podemos concluir que en México no hay propiamente una política pública de fomento a la economía social, sino un conjunto de medidas no alineadas y a veces contradictorias que coexisten con múltiples programas e instancias dispersas por todo el aparato gubernamental ya que otras dependencias y entidades también ofrecen apoyos a algunos tipos de organizaciones consideradas parte del SSE¹².

Así, la multiplicidad de apoyos previs-

¹² To mention some examples, the *ejidos* and communities can receive support from the secretariats of Agricultural, Territorial and Urban Development, and from Environment and Natural Resources. On the other hand the social bank can be attended by National Financial for Agricultural, Rural, Forestry and Fisheries Development or by the National Program of Microentrepreneur Financing Program.

¹³ It went from 2 701.4 million pesos (mp) current in 2018 (last PRI year) to 784.2 mp in 2019 and to 139.4 mp in 2020 (Table I).

¹² Para mencionar solo un par de ejemplos, los ejidos y comunidades pueden recibir apoyos de las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y de la de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por su parte, la banca social puede ser atendida por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero o por el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario.

weight intended for social economy “in all and for all” as the incumbent of the agency insists. My interpretation of this inconsistency is that, apart from the enormous necessities of an embezzled country by corruption of previous sexennial period, the Executive has insisted that many of the social programs were used with clientelistic purposes, so the budget that has been cut off from social programs (especially this one) would be channeled through other more direct mechanisms to target populations. This could be confirmed with a declaration of the incumbent of the Inaes in terms of passing:

[...] from the dynamic of the client or direct subsidies to a dynamic of promoting the person and its well-being by generating guarantees, so a greater amount of people can have access to their social rights. That the programs directly attend people generates autonomy and self-management of the groups (Martínez, 2018).

Changes made in the RO-PFES, are without doubt a good start, as well as the declarations of public officials linked to this sector¹⁴ and the other measures that have been taken but are still not sufficient to consider a change of course. Hence, for the new government to really promote social economy in the country, we consider it is essential to:

¹⁴ Juan Manuel Martínez Louvier. General Director of the Inaes, has frequently insisted that the “social economy [must be] in everything and for everyone”. The Well-being Secretariat declared: “the model of social and solidarity economy can make a great difference in our country by productive inclusion in the field and the promotion of savings cooperatives” (Albores, 2019).

tos, los altos montos otorgados a la banca social, la obligación de apoyar a los municipios considerados prioritarios en varios programas, entre otras, hicieron que el PFES fuera poco útil para lograr un real fomento a la economía social en el país.

Adicionalmente, la resectorización en la Sedesol en 2016 y su fusión con el Programa de Opciones Productivas lo convirtió en un vehículo de canalización de apoyos en zonas prioritarias de otros programas y redujo aún más su capacidad de responder a las necesidades de la economía social.

En el presente sexenio se han eliminado algunos de los problemas que enfrentaba el PFES en su ejercicio presupuestal debido a la diversidad de poblaciones objetivo y criterios territoriales que debía considerar para otorgar los apoyos. No obstante, la disminución considerable del presupuesto asignado al Inaes¹³ parece un poco contradictoria con el mayor peso que se pretende dar a la economía social “en todo y para todos” como insiste el titular de esa dependencia. Mi interpretación de esta contradicción es que, además de las ingentes necesidades de un país desfalcado por la corrupción de los sexenios anteriores, el Ejecutivo ha insistido en que muchos de los programas sociales se utilizaban con fines clientelares por lo que el presupuesto que se le ha recortado a los programas sociales (en particular a este) se canalizaría por otros mecanismos más directos

¹³ Pasó de 2 701.4 millones de pesos (mdp) corrientes en 2018 (último año priísta) a 784.2 mdp en 2019 y a 139.4 mdp en 2020 (Cuadro 1).

- Define social and solidarity economy in the LSSE by the characteristics the OSSE must achieve and according to values, principles and practices considered as desirable in them (and not due to their legal figure)¹⁵. Incorporate the term in Inaes' website, training materials, the instances created by the LSSE, the SEPP, etcetera.
- Gather information from international experiences not linked to legal figures such as Switzerland (Après-GE, 2020), but to its social mission or the values, commitments and the criteria they fulfil.
- Specify the public problem to be solved to establish an appropriate intervention strategy (not only to distribute government support)
- Modify the LSSE so it can really promote social economy, giving Inaes substantial power (not only implementation, promotion and diffusion), but of decision making, especially in the design stages, formulation and evaluation (that Inaes currently does not have assigned) and creating new instances of citizen participation and of organizations of the sector in all the stages of public policy.

¹⁵ The main reason resides in the fact that the legal framework in Mexico has not been suitable to the realities of those organizations and end up choosing a legal figure which does not necessarily correspond to its organizational characteristics, but to the facilities it offers.

a la población objetivo. Esto podría confirmarse con una declaración del titular del Inaes en cuanto a pasar:

[...] de la dinámica del cliente o los subsidios directos a una dinámica de promoción de la persona y su bienestar a través de la generación de garantías, para que el mayor número de personas pueda acceder a sus derechos sociales. Que los programas atiendan directamente a las personas es una generación de autonomía y autogestión de los grupos (Martínez, 2018).

Los cambios realizados en las RO-PFES son, sin duda, un buen comienzo, así como las declaraciones de los funcionarios vinculados con el sector¹⁴ y las otras medidas que se han tomado, pero aún no son suficientes para considerar un cambio de rumbo. Por lo tanto, para que el nuevo gobierno pueda realmente promover la economía social en el país, consideramos que es imprescindible:

- Definir a la economía social y solidaria en la LESS por las características que los OSSE deben cumplir y en coherencia en los valores, principios y prácticas consideran deseables en los OSSE (y no por su figura jurídica¹⁵). Incorporar

¹⁴ Juan Manuel Martínez Louvier. Director General del Inaes, frecuentemente ha insistido en que la "economía social [debe estar] en todo y para todos". Por su parte, la Secretaria de Bienestar declaró: "El modelo de economía social y solidaria puede marcar una gran diferencia en nuestro país mediante la inclusión productiva en el campo y la promoción de cooperativas de ahorro" (Albores, 2019).

¹⁵ La principal razón radica en el hecho que en México el marco legal ha sido poco adecuado a las realidades

- Assign the Inaes a budget according to the size and necessities of the SSE in the country, gathering the resources currently dispersed in multiple programs and institutions.
- Review the Cosse excluding the ones that are not strictly social enterprises and accepting others closer to the characteristics of social economy, such as the NGOs.
- Grant different types of support in kind (not only economic) to registered OSSE (advising, training, intermediation, etc.) Establish other modalities of support that go beyond subsidies and credit for some productive projects, because they are a mean to meet social ends and not an end within itself (Oulhaj, 2016).
- Involve other economic actors (workers, producers, consumers and citizens) to achieve a real co-construction and an acknowledgement of the facts on developing social and solidarity economy.
- Establish a specific fiscal and credit policy for social and solidarity economy.
- Promote the creation of state and municipality authorities to foment the development of the SSE which could generate at the same time a regional and local sustainable and inclusive development.
- Create a national register to evaluate the accomplishment of the established

rar el término en el portal del Inaes, los materiales de capacitación, las instancias que la LESS creó, el PFES, etcétera.

- Recopilar información de experiencias internacionales que no están vinculadas a figuras legales como la Suiza (Après-GE, 2020), sino a su misión social o a los valores, compromisos y criterios que cumplen.
- Precisar el problema público que se pretende resolver para establecer una estrategia de intervención adecuada (no solo para distribuir los apoyos del gobierno).
- Modificar la LESS para que realmente fomente la economía social, otorgando al Inaes poderes sustantivos (no solo de instrumentación, promoción y difusión) sino de decisión, sobre todo en las etapas de diseño, formulación y evaluación (que actualmente no tiene asignadas) y creando nuevas instancias de participación ciudadana y de las organizaciones del sector en todas las etapas de la política pública.
- Asignar al Inaes un presupuesto acorde con el tamaño y las necesidades del SSE en el país, reuniendo los recursos dispersos en múltiples programas e instituciones.

de esas organizaciones y terminan optando por una figura jurídica que no forzosamente corresponde a sus características organizativas, sino más bien por las facilidades que les ofrece.

criteria and guide organizations to achieve them.

- Externally and periodically evaluate the public policy to promote social economy.
- Carry out studies and research about historic contributions, current realities and diffusion of social economy that could enable a more profound understanding of the actors and its organizations, necessities and regional, sectorial, by branch of economic activity and others differences.

In many countries, social economy has become an economic alternative towards economic liberation, globalization and constant economic crisis and, as consequence, a decrease in poverty, empowering of social groups and economic development, but the current situation in Mexico (the LSSE, the Inaes, the Cosse and the SEPP) shows there is a lot that needs to be changed to have a real public policy promoting social economy.

End of English version

REFERENCES / REFERENCIAS

- Albores González, M. L. (2019). "Bienvenida al titular del Instituto Nacional de la Economía Social Juan Manuel Martínez Louvier", 23 de enero de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=I2vLL6v2sXs>
- Après-GE (2020). «Les critères d'adhésion à la Chambre de l'économie sociale et solidaire».
- Revisar el Cosse (listado de organizaciones que se consideran OSSE) pues incluye algunas que no son propiamente empresas sociales -como las sociedades anónimas o las mercantiles, que por definición violan el principio social de toma de decisiones y beneficios al margen de la propiedad del capital aportado a la sociedad- y no acepta otras que en muchos países son consideradas parte del tercer sector y se acercan más a las características de la ES como las OSC.
 - Otorgar diversos apoyos en especie (no solo económicos) a los OSSE registrados (asesoramiento, capacitación, intermediación, etc.). Establecer otras modalidades de apoyo que vayan más allá de subsidios o créditos para algunos proyectos productivos ya que son un medio para alcanzar fines sociales y no un fin en sí mismos (Oulhaj, 2016).
 - Involucrar a otros actores económicos (trabajadores, productores, consumidores y ciudadanos) para lograr una verdadera coconstrucción y un reconocimiento en los hechos en el desarrollo de la economía social y solidaria.
 - Establecer una política fiscal y crediticia específica para la economía social y solidaria.
 - Promover la creación de autoridades estatales y municipales para fomentar el desarrollo del SSE que, a su vez, suscite un desarrollo regional y local sostenible e inclusivo.

- daire», disponible en: <https://www.apresge.ch/node/34120>
- Conde Bonfil. C. (2017). “Mucho ruido y pocas nueces: tres décadas de la Ley de la Economía Social y Solidaria en México”, en Gloria Jovita Guadarrama Sánchez (coord.). *Instituciones, sociedad civil y políticas públicas: trayectorias de investigación*, México, El Colegio Mexiquense, AC, pp. 175-234.
- Diario Oficial de la Federación DOF (2013a). “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, 22 de enero de 2013, Primera sección, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013,
- Diario Oficial de la Federación DOF (2013b). “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, 20 de mayo de 2013, Segunda sección, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- Diario Oficial de la Federación DOF (2013c). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2014”, 3 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013
- Diario Oficial de la Federación DOF (2013d). “Decreto por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018”, 16 de diciembre de 2013, Tercera sección, disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/prodeinn/Programa_de_Desarrollo_Innovador2013-2018.pdf
- Diario Oficial de la Federación DOF (2013e). “Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014”, 20 de diciembre de 2013, disponible en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23282/A825.pdf>,
- Crear un registro nacional para evaluar que se cumplan los criterios estipulados y orientar a las organizaciones a lograrlos.
 - Evaluar externa y periódicamente la política pública de fomento a la economía social.
 - Realizar estudios e investigaciones sobre los aportes históricos, realidades actuales y difusión de la economía social, que permitan una comprensión más profunda de los actores y sus organizaciones, necesidades, diferencias regionales, sectoriales, por rama de actividad económica y otros.
- La economía social se ha convertido en muchos países en la alternativa económica a la liberalización económica, la globalización y las constantes crisis económicas y, en consecuencia, para la reducción de la pobreza, el empoderamiento de los grupos sociales y el desarrollo económico, pero la situación actual en México (la LESS, el Inaes, el Cosse y el PFES) denotan que hace falta cambiar mucho para contar con una verdadera política pública de fomento a la economía social.

Fin de la versión en español

Diario Oficial de la Federación DOF (2014a). “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2014- 2018”, 30 de abril de 2014, Sexta sección, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343093&fecha=30/04/2014

- Diario Oficial de la Federación DOF (2014b). “Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018”, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014
- Diario Oficial de la Federación DOF (2014c). “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014- 2018”, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- Diario Oficial de la Federación DOF (2014d). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2015”, 3 de diciembre de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014
- Diario Oficial de la Federación DOF (2014e). “Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2015”, 23 de diciembre de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5376987&fecha=23/12/2014,
- Diario Oficial de la Federación DOF (2015a). “Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018”, 18 de junio de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5397085&fecha=18/06/2015
- Diario Oficial de la Federación DOF (2015b). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2016”, 27 de noviembre de 2015, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015
- Diario Oficial de la Federación DOF (2015c). “Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2016”, 31 de diciembre de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421996&fecha=31/12/2015.
- Diario Oficial de la Federación DOF (2016a). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2017”, 30 de noviembre de 2016, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016
- Diario Oficial de la Federación DOF (2016b). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2017”, 30 de diciembre de 2016, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468210&fecha=30/12/2016.
- Diario Oficial de la Federación DOF (2017a). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2018”, 29 de noviembre de 2017, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017
- Diario Oficial de la Federación DOF (2017b). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2018”, 29 de diciembre de 2017, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509740&fecha=29/12/2017.
- Diario Oficial de la Federación DOF (2018a). “Acuerdo de organización y funcionamiento del Instituto Nacional de la Economía Social”, 31 de mayo de 2018, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5524661&fecha=31/05/2018
- Diario Oficial de la Federación DOF (2018b). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019”, 28 de dic-

- iembre de 2018, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018
- Diario Oficial de la Federación DOF (2019a). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2019”, 28 de febrero de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551579&fecha=28/02/2019.
- Diario Oficial de la Federación DOF (2019b). “Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía”, 23 de mayo de 2012 (Última reforma: 12 de abril de 2019), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LESS_120419.pdf
- Diario Oficial de la Federación DOF (2019c). “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 28 de febrero de 2019”, 26 de septiembre de 2019, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573569&fecha=26/09/2019
- Diario Oficial de la Federación DOF (2019d). “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020”, 11 de diciembre de 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf
- Diario Oficial de la Federación DOF (2019e). “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2020”, 31 de diciembre de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583183&fecha=31/12/2019
- Fresnillo.com (2019). “PT prepara agenda legislativa para el próximo período ordinario”, 13 de junio de 2019, disponible en: <http://fresnillo.com.mx/pt-prepara-agenda-legislativa-para-el-proximo-periodo-ordinario/>
- Gaceta Parlamentaria (2019). “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, año XXII, núm. 5266-XVIII, anexo XVIII-Bis, 30 de abril de 2019, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>
- Gobierno de la República (2016). “Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018. Logros 2015”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59165/1IPFES_26-02-16.pdf
- Gobierno de la República (2018). “Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018. Logros 2018”, disponible en: http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/Rendicion_Cuentas/Avance%20y%20Resultados%202018%20PFES.pdf
- Inaes (2019). “Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social. Anexo 1. Aproximación general al origen y evolución histórica del concepto de economía social en México y el mundo”, disponible en: http://www.inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/DiagnosticoPFES/CONCEPTO_ECONOMIA_SOCIAL_DIAGNOSTICO_INAES.pdf
- Inaes (2019a). “Fundamentos de la Economía Social”, disponible en: <https://www.gob.mx/inaes/es/articulos/fundamentos-de-la-economia-social?idiom=es>
- Inaes (2019b). “Catálogo de organismos del sector social de la economía”, 1 de julio de

- 2019, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/473301/Cat_logo_de_OSSE_2019.pdf
- Martínez Louvier, J. M. (2018). “Entrevista sobre los nuevos retos del Inaes”, 23 de diciembre de 2018, archivo disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SU00BaADZCw>
- Martínez Louvier, J. M. (2019). Entrevista “Economía social debe estar en equilibrio ante los sectores público y privado: Instituto Nacional de Economía Social”, 8 de abril de 2019, disponible en: <https://lacoperacha.org.mx/la-economia-social-debe-retomar-su-punto-de-equilibrio-ante-los-sectores-publico-y-privado-inaes/>
- Oulhaj, L. (2016). (coord.) *Avanzar en la inclusión financiera*, México, Universidad Iberoamericana.
- Red Nacional de Investigadores y Educadores en Cooperativismo y Economía Solidaria (Redcoop). (2013). “Carta a las organizaciones representativas del Movimiento cooperativo y de Economía Solidaria y a los Diputados y Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión”, 29 de abril de 2013, disponible en: <http://www.lacoperacha.org.mx/documentos/carta-redcoop-29-04-13.pdf>
- Reyes Colín, M. A. (2019). “Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía, del Grupo Parlamentario de Morena”, 24 de septiembre de 2019, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/09/asun_3917783_20190926_1569350076.pdf
- Sedesol (2017). “Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/256247/Diagn_stico_del_PFES_2017.pdf
- Universidad Autónoma Metropolitana (2016). “Programa de Fomento a la Economía Social. Evaluación de diseño 2016”, disponible en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Diseno_2016/SEDESOL_2016_Diseno_S017_Fomento_a_la_Economia_Social.zip