



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Documento de Trabajo 2020-7S

Políticas de fomento de la economía social y solidaria: estudio de caso de la Ciudad de México

Juan José Rojas Herrera, Universidad Autónoma Chapingo

Roberto Cañedo Villarreal, Universidad Autónoma de Guerrero

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Promoción de la ESS mediante políticas públicas:
Directrices para los gobiernos locales

Agosto 2020

Los documentos de trabajo de UNRISD se publican en línea
para estimular el debate y los comentarios críticos.



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) is an autonomous research institute within the UN system that undertakes multidisciplinary research and policy analysis on the social dimensions of contemporary development issues. Through our work we aim to ensure that social equity, inclusion and justice are central to development thinking, policy and practice.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel: +41 (0)22 9173020
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org



The Global Social Economy Forum is a global social and solidarity economy (SSE) network that aims to serve as a hub for sharing visions and experiences through cross-border collaboration and cooperation based on multilateral (public-private-community) partnerships for an inclusive, equitable and human centered world for all of us.

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) and Global Social Economy Forum (GSEF)

This is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s), and availability on the UNRISD website (www.unrisd.org) does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them. No publication or distribution of these papers is permitted without the prior authorization of the author(s), except for personal use.

Índice

Lista de Tablas.....	iii
Abreviaturas	iv
Resumen	v
Introducción.....	7
1. Marco Legal de la ESS a nivel federal, estatal y municipal.....	8
2. Programas de fomento de la ESS implementados en el periodo 2016-2019.....	10
3. Servicios de capacitación y asesoría técnica para cooperativas en la CDMX.....	14
4. Políticas de apoyo financiero y de acceso a los mercados	17
5. Incidencia del movimiento cooperativo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas	19
6. Acopio y ordenamiento de información estadística e instrumentos de comunicación y difusión	21
7. Principales hallazgos y recomendaciones	22
Bibliografía.....	25

Lista de Tablas

Tabla 1: Resultados del programa Cooperativas CDMX en los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018.....	12
Tabla 2. Convocatorias y metas del FOCOFESS 2019.....	14
Tabla 3. Convenios de colaboración suscritos entre la STyFE y el IPN entre 2015 y 2018.....	15
Tabla 4. Metas financieras de Cooperativas CDMX 2016-2018 y FOCOFESS 2019 (pesos)	17

Abreviaturas

CCFC	Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo
CCFCDF	Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal
CDMX	Ciudad de México
CE	Comité de Evaluación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DAC	Dirección de Atención a Cooperativas
DFC	Dirección de Fomento al Cooperativismo
DGECyFC	Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo
DGESS	Dirección General de Economía Social y Solidaria
DIF	Dirección de Integración Familiar
DPE	Dirección de Promoción al Empleo
EAT	Especialistas en Asistencia Técnica
ESS	Economía Social y Solidaria
FOCOFESS	Programa Fomento y Constitución de Empresas Sociales y Solidarias
GCDMX	Gobierno de la Ciudad de México
GDF	Gobierno del Distrito Federal
GOCM	Gaceta Oficial de la Ciudad de México
GODF	Gaceta Oficial del Distrito Federal
ICAT	Instituto de Capacitación para el Trabajo
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LESS	Ley de Economía Social y Solidaria
LFCDF	Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal
PPFIC	Programa de Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa
ROP	Reglas de Operación
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico
SF	Secretaría de Finanzas
SPI	Subprograma de Impulso
SPF	Subprograma de Fortalecimiento
STyFE	Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo profundizar en la comprensión de los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas de fomento a la economía social y solidaria (ESS) en la Ciudad de México (CDMX) durante el periodo 2016-2019, así como proponer líneas generales de acción que contribuyan a su mejora y perfeccionamiento. Los resultados obtenidos fueron producto de un proceso de investigación en tres fases: revisión documental de material impreso, trabajo de campo y elaboración del informe.

Entre los principales hallazgos pueden subrayarse los siguientes: (a) la política de fomento de la ESS se mantiene, fundamentalmente, por la inercia legal e institucional y por la presión de la demanda social de combate al desempleo; (b) la dependencia encargada de ejecutar lo dispuesto en la Ley de Economía Social y Solidaria (LESS), la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo (STyFE), debido a sus graves carencias presupuestales y de personal calificado, solo atiende al sector cooperativo y no al conjunto de entidades asociativas reconocidas como parte integrante del denominado sector social de la economía; (c) el marco legal vigente, en lo substancial, no se cumple y menos se perfecciona; (d) entre 2015 y 2018 se obtuvieron resultados modestos que se vieron empañados por un manejo turbio (de funcionarios y beneficiarios) de los recursos y los programas de apoyo a la ESS; (e) en 2019, en el marco de la autollamada “austeridad republicana”, se introdujo una fuerte centralización administrativa de los programas, acompañada con despidos masivos de empleados e instructores, inexperiencia de las nuevas autoridades y constitución ficticia de nuevas cooperativas; y (f) a lo largo del periodo estudiado ha sido notoria la incapacidad de los esfuerzos gubernamentales para orientar y canalizar el potencial transformador e innovador de la ESS.

Recomendaciones: (a) alinear de manera inmediata la legislación aplicable a las empresas de la ESS con la Constitución Local y reforma integral de la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (LFCDF); (b) elaborar un directorio confiable y actualizado de cooperativas; (c) simplificar, flexibilizar y hacer transparentes todos los procesos administrativos; (d) establecer un procedimiento de georreferenciación de cada cooperativa que mantenga actualizado su estatus en tiempo real; (e) elaborar programas multianuales que permitan alcanzar metas de largo plazo; (f) frenar las pugnas intergrupales en el manejo de los espacios institucionales; (g) coordinar los entes públicos involucrados en la implementación de las políticas públicas: Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) y Alcaldías; (h) reducir las metas cuantitativas, respecto a lo establecido en 2019, privilegiando los aspectos cualitativos (capacitación y acompañamiento técnico a las cooperativas) y no los cuantitativos (número de cooperativas formadas o fortalecidas); (i) adoptar una metodología de capacitación homogénea para la formación y fortalecimiento de las cooperativas; (j) evaluar de manera permanente los programas por parte de instituciones externas al GCDMX; (k) recuperar el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (CCFCDF) como espacio institucional de diálogo y toma de decisiones con el movimiento cooperativo; (l) incentivar la realización de investigaciones y diagnósticos sobre las condiciones en las que operan las cooperativas y ponderar, con base en evidencia derivada de investigación, la posibilidad de extender la política pública más allá del sector cooperativo.

Introducción

El presente estudio forma parte del proyecto *Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policies: Guidelines for Local Governments*, coordinado por UNRISD, y cuyos objetivos son profundizar en la comprensión del desarrollo de políticas públicas y ecosistemas para la economía social y solidaria (ESS) y proponer líneas generales que los formuladores de políticas puedan utilizar para diseñar e implementar políticas públicas que promuevan la ESS, a partir de seis estudios de caso, entre ellos la Ciudad de México (CDMX).

En la CDMX, el diseño e implementación de políticas públicas de fomento de la ESS, especialmente de la figura de sociedad cooperativa, no son actividades nuevas. Sus antecedentes se remontan al año 2000, aunque su formalización programática acontece a partir del 2007, cuando a través de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo (STyFE) se empiezan a llevar a cabo diversos programas de impulso y fortalecimiento del cooperativismo, con base en presupuestos indirectos procedentes de distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal (GDF), hoy GCDMX.

Entre 2012 y 2014, ya con presupuesto propio, se ejecutó el Programa de Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), que otorgó apoyos económicos a las cooperativas con el objetivo de impulsar sus proyectos productivos. Durante este periodo, se apoyó a un total de 157 cooperativas, integradas por 2 442 personas, de las cuales 1 392 fueron mujeres y 1 050 hombres.

A partir del 2015 se puso en marcha el Programa Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México, que continuó durante los tres años siguientes. En 2019, con la intención de ampliar la cobertura del programa más allá del ámbito del sector cooperativo, en el que hasta entonces se había desenvuelto, la STyFE lanzó el Programa Fomento y Constitución de Empresas Sociales y Solidarias (FOCOFESS).

De manera complementaria a los programas de fomento de la ESS mencionados, se han impulsado diversos programas especiales, manejados por otras secretarías del GCDMX o por parte de las 16 Alcaldías con que cuenta la ciudad. Sin embargo, en este trabajo nos hemos limitado al análisis de los programas implementados por la STyFE durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019.

En cuanto al aspecto metodológico, la realización del estudio transcurrió en tres etapas. En la primera de ellas se efectuó una revisión documental exhaustiva de diferentes materiales de interés, tales como libros, artículos, documentos, leyes, reglamentos, diarios de debates legislativos y, de manera especial, las Reglas de Operación (ROP) de los diferentes programas, así como sus convocatorias y evaluaciones, publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) de 2016 y, a partir de 2017, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (GOCM).

La segunda etapa comprendió la recopilación de información en campo, mediante 13 entrevistas con informantes claves, entre los que se incluyen funcionarios y exempleados de distintas dependencias de la administración pública local, directivos y socios de las cooperativas beneficiarias, instructores acreditados por la STyFE y estudiosos del tema, cuyas opiniones, comentarios y recomendaciones son retomadas en diversas partes del trabajo.

Durante la tercera y última etapa, se procedió al ordenamiento y análisis de la información recopilada, así como a la redacción del informe final, cuyos resultados se exponen en siete apartados, que abordan la siguiente temática: (1) marco legal de la ESS y el cooperativismo a nivel nacional y local; (2) programas de fomento de la ESS instrumentados en los últimos cuatro años; (3) metodologías de capacitación organizacional utilizadas para fortalecer y consolidar las capacidades asociativas y empresariales de las sociedades cooperativas; (4) políticas de apoyo financiero y de acceso a los mercados; (5) formas de participación e incidencia de las sociedades cooperativas y sus organismos de integración en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de fomento de la ESS; (6) mecanismos de acopio y ordenamiento de información estadística relacionados con el quehacer de las sociedades cooperativas, así como instrumentos de comunicación y difusión de sus logros empresariales entre la población en general; y (7) hallazgos principales y recomendaciones.

1. Marco Legal de la ESS a nivel federal, estatal y municipal

El marco jurídico aplicable a la ESS en la CDMX, al que normalmente se apela como fundamento legal de las políticas públicas de fomento y promoción que se dictan en esta materia desde el GCDMX, empieza desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuyo Artículo 25, párrafo séptimo, indica que:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Sobre esta base se fueron dictando y readecuando leyes específicas para cada una de las figuras asociativas reconocidas como parte de la ESS. De esta manera, los ejidos y comunidades quedaron regulados por la Ley Agraria, cuya última reforma data de 1992. La Ley General de Sociedades Cooperativas se reformó por última vez en 2018, y en el caso de las organizaciones y empresas de los trabajadores, su normatividad fue objeto de diversas modificaciones incorporadas a la Ley Federal del Trabajo.

Otros ordenamientos jurídicos de ámbito federal que, de manera complementaria o supletoria, regulan a las entidades de la ESS son la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Sociedades Mercantiles.

No obstante, para que existiera una ley marco y de ámbito general para todas las entidades de la ESS, tuvieron que pasar 29 años, hasta que, en mayo de 2012, se publicó la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), reglamentaria del citado párrafo séptimo del Artículo 25 de la CPEUM, en lo referente al sector social de la economía.

Esta Ley, de acuerdo con lo dispuesto en su Artículo 1, es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, cuya aplicación deberá hacerse sin perjuicio de otras disposiciones que dicten los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y las entidades federativas o municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En correspondencia con lo anterior, en el Artículo 2, se señala que el objeto de la LESS consiste en definir las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del sector social de la economía, así como la responsabilidad de fomento e impulso por parte del Estado. Consecuentemente, el Artículo 44 reconoce a los organismos de este sector el derecho de ser sujetos de fomento y apoyo a sus actividades económicas y, por ende, de recibir asesoría, asistencia técnica y capacitación por parte de las autoridades competentes.

Otro hito en la definición del marco regulatorio de la ESS fue la aprobación, por parte de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, de la adición de la fracción XXIX-N al Artículo 73 de la CPEUM, mediante la cual se estableció la facultad concurrente del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales para promulgar leyes de fomento cooperativo en los 32 estados que constituyen la República Mexicana. No obstante, hasta el momento, sólo seis estados, incluyendo a la CDMX, han expedido su respectiva ley de fomento cooperativo. Únicamente la CDMX cuenta con un reglamento específico de dicha ley.

La Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal (LFCDF), promulgada el 20 de enero de 2006, estipula que las autoridades competentes para su administración serán el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la STyFE, la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría del Bienestar), la Secretaría de Finanzas (SF) y los Jefes Delegacionales. Su implementación quedaría a cargo de la STyFE.

Asimismo, el Artículo 9, inciso A, fracción II, establece que corresponde a la STyFE impulsar las actividades de fomento cooperativo en el Distrito Federal y proporcionar, por sí o a través de personas físicas o morales, bajo su revisión, asesoría, capacitación y adiestramiento para la constitución, consolidación, administración y desarrollo de las sociedades cooperativas, así como para la producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios necesarios para los actos que establece la referida Ley.

Debido a que la política pública de fomento cooperativo se estima como parte integrante de la política de desarrollo social del GCDMX, los Artículos 32 y 33 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal disponen, de manera unívoca, que todos los programas sociales que se expidan deberán enmarcarse en los principios de dicha Ley y las ROP específicas sujetarse a lo dispuesto en la misma.

Desde el 17 de septiembre de 2017, la CDMX cuenta con una Constitución Política propia, destacando que en los Artículos 3, 9, 10, 11, 16, 17 y 59 se encuentran menciones directas al papel de la ESS en el desarrollo económico y social de la ciudad, así como a la necesidad de apoyar su fomento y promoción desde las diversas estructuras institucionales del GCDMX.

Derivado de lo anterior, otros ordenamientos jurídicos de ámbito estatal relacionados con el impulso y desarrollo de la ESS son la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, la Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal y la Ley de Educación del Distrito Federal.

Por último, cabe señalar que a nivel municipal o de las Alcaldías, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 53 de la Constitución Política de la CDMX, éstas tienen competencia exclusiva en materia de desarrollo económico y social dentro de su

jurisdicción territorial. Por tanto, el Consejo Municipal puede aprobar disposiciones generales, con carácter de bando, en esta materia, a propuesta del titular de la Alcaldía. Sin embargo, hasta hoy no se conoce disposición normativa alguna que haya sido emitida en relación con la ESS a este nivel.

2. Programas de fomento de la ESS implementados en el periodo 2016-2019

En el ejercicio fiscal 2016, las ROP del Programa Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016), se publicaron en la GODF, el 29 de enero. Dos meses después, se publicó la convocatoria respectiva. La ejecución del Programa quedó a cargo de la STyFE, a través de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (DGECyFC).

Como objetivo general se planteó impulsar la formación de nuevas sociedades cooperativas, brindándoles apoyo económico una vez constituidas, así como fortalecer las capacidades de las que ya se encontraban operando, a través de servicios de asistencia técnica especializada y el otorgamiento de apoyos económicos que contribuyesen a su adecuada y paulatina inserción en el mercado.

Para cumplir con dichos objetivos, el Programa se dividió en dos subprogramas: de impulso a la formación de sociedades cooperativas (impulso cooperativo) y de fortalecimiento y desarrollo de sociedades cooperativas (fortalecimiento cooperativo).

Las organizaciones sociales aspirantes a ser beneficiarias del Subprograma de Impulso (SPI), debían cumplir con los siguientes requisitos: (i) manifestar disposición a realizar una actividad productiva en forma colectiva, (ii) no tener adeudo económico o de documentación ante la STyFE y (iii) que la mayoría de sus socios fuesen habitantes del Distrito Federal.

Por su parte, las cooperativas aspirantes a ser beneficiarias del Subprograma de Fortalecimiento (SPF) debían (i) estar legalmente constituidas, (ii) tener vigentes sus órganos de dirección y vigilancia, (iii) contar con domicilio social en el Distrito Federal, (iv) disponer al menos con 80 por ciento de socios habitantes del Distrito Federal, y (v) no haber sido descalificadas de procesos de selección realizados en otros programas operados por la STyFE.

La evaluación y dictamen de las solicitudes de acceso a ambos subprogramas se realizó a través de un Comité de Evaluación (CE), integrado por diez personas en representación de las siguientes instituciones: DGECyFC de la STyFE, Dirección de Promoción al Empleo (DPE) de la STyFE, Secretaría de Desarrollo Social, SEDECO, SF, especialista por sector productivo, académico especialista en cooperativismo y ESS, Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (CCFCDF), Contraloría Interna de la STyFE y Contralor Ciudadano. La Presidencia del CE recayó en la DGECyFC y la Secretaría Ejecutiva en la DPE. El resto de los integrantes actuaron como vocales.

En términos prácticos, el SPI se aplicó en dos etapas. Durante la primera, las personas integrantes de organizaciones sociales, interesadas en formar sociedades cooperativas, debían acudir a las oficinas de la STyFE para recibir información general y, en caso de manifestar interés, llenar el formato solicitud de capacitación, que les brindaría elementos

básicos para comprender las características y el funcionamiento de las sociedades cooperativas.

En las semanas posteriores se organizarían e impartirían cursos sobre cooperativismo. Quienes los acreditaran podían manifestar su voluntad para constituirse como sociedad cooperativa, pudiendo conformar un grupo promotor de al menos cinco personas y posteriormente presentar la correspondiente solicitud de apoyo económico.

El CE seleccionaría, de acuerdo con los criterios establecidos en sus lineamientos de operación, los grupos que recibirían el apoyo económico a través del cual podrían cubrir los servicios de asesoría y acompañamiento para su constitución legal.

Bajo esta lógica, si la organización social realizaba todos los trámites necesarios para constituirse como sociedad cooperativa, podía aspirar a ser beneficiaria del subprograma en su segunda etapa de operación. Nuevamente, el CE seleccionaría a las sociedades cooperativas beneficiarias, a las que se les entregaría un segundo apoyo económico, destinado a la adquisición de equipo, maquinaria y otros servicios enfocados a fortalecer procesos productivos, de comercialización y difusión.

De manera análoga, el SPF se instrumentó en dos etapas. En la primera, las sociedades cooperativas presentaron una solicitud de apoyo económico, acompañada de un proyecto de fortalecimiento organizacional que fue evaluado por Especialistas en Asistencia Técnica (EAT), quienes tuvieron la facultad de decidir cuáles proyectos serían sometidos a consideración del CE. Este último seleccionó entonces a las sociedades cooperativas beneficiarias del servicio de asistencia técnica ofrecido igualmente por los EAT, y destinado a diseñar una herramienta de gestión que les permitiría a las sociedades cooperativas consolidarse en términos organizativos y empresariales. Únicamente aquellas cooperativas capaces de generar la citada herramienta podrían aspirar a ser beneficiarias en la segunda etapa de operación del subprograma.

En esta segunda etapa, el CE recibiría solicitudes de apoyo económico de las cooperativas, junto con la herramienta de gestión elaborada, y seleccionaría a las cooperativas beneficiarias, fijándoles el monto correspondiente que debería destinarse a la adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios enfocados a fortalecer procesos productivos, de comercialización y/o de promoción.

Cabe destacar que los integrantes de organizaciones sociales o cooperativas que no hubiesen sido seleccionados, ya fuese en la primera o segunda etapa, podrían inscribirse en listas de espera de cualquiera de los dos subprogramas, pudiendo ser beneficiarios durante el ejercicio 2016, en caso de existir recursos disponibles para su asignación.

Como mecanismo de supervisión y control, los funcionarios de la DPE podían realizar visitas domiciliarias a las personas integrantes de las organizaciones sociales o de las sociedades cooperativas con el objeto de confirmar que la información proporcionada durante la etapa de recepción de documentos fuese verídica o comprobar cualquier otro aspecto que expresamente solicitase el CE, pudiendo practicarse durante la implementación de los subprogramas en cualquiera de sus etapas.

Por su parte, las personas o cooperativas solicitantes que cumplieran con los requisitos y estimaran que no se les hubiera tratado con justicia en el proceso de selección y evaluación, podrían presentar una queja o bien iniciar un Recurso de Inconformidad, en los términos dispuestos en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El balance final del ejercicio 2016 arrojó que dentro del SPI se atendieron a 1 187 personas, integrantes de 222 organizaciones sociales, y de las cuales el CE aprobó 129 solicitudes. En el SPF, por su parte, se brindó atención a 186 sociedades cooperativas, de las cuales 137 fueron aprobadas por el CE en las dos etapas. En ambos subprogramas se superaron las metas originalmente trazadas, que se ubicaban en la atención de 60 solicitudes de impulso y 120 de fortalecimiento. El presupuesto total ejercido fue de 36 millones de pesos (mdp).¹

En lo que corresponde al ejercicio fiscal 2017, las ROP del Programa Cooperativas CDMX se publicaron el 31 de enero en la GOCM. La convocatoria salió a la luz el 22 de mayo. En ninguno de estos documentos hubo cambios en los objetivos, requisitos de acceso, procedimiento de selección y demás aspectos operativos de la implementación del programa, respecto a los empleados en el año anterior.

Como parte de la ejecución del SPI, se recibieron 555 solicitudes, de las que 443 cumplían con los requisitos y procedimientos de acceso, y obtuvieron ficha de registro. De éstas, 94 organizaciones sociales fueron aprobadas por el CE en el mes de julio. El resto quedó en lista de espera. En noviembre, un nuevo grupo de 150 organizaciones sociales se incorporó al conjunto beneficiario. Dentro del SPF se atendieron 219 solicitudes de sociedades cooperativas, 195 obtuvieron ficha de registro y 120 fueron aprobadas por el CE. El presupuesto ejercido ascendió a 45 mdp.

En el ejercicio fiscal 2018, las ROP del Programa Cooperativas CDMX se publicaron el 31 de enero. La convocatoria respectiva se dio a conocer el 26 de marzo. No se encontraron cambios significativos en las condiciones para participar en el programa respecto a los dos años anteriores.

Ese año se atendieron un total de 1 690 personas, se otorgaron 531 folios de registro, 266 correspondientes al SPI y 255 al SPF. Dentro del Subprograma de Impulso se apoyaron 210 organizaciones sociales, de las que 110 se habían inscrito en 2018 y 100 se encontraban en lista de espera. El número de cooperativas beneficiadas en el Subprograma de Fortalecimiento ascendió a 150. La inversión total realizada fue de 47 millones 531 mil pesos.

Los resultados globales del Programa Cooperativas CDMX durante el periodo 2016-2018 se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1: Resultados del programa Cooperativas CDMX en los ejercicios fiscales 2016, 2017 y 2018

Año fiscal	Presupuesto ejercido (mdp)	Solicitudes presentadas en ambos subprogramas	Meta establecida (número de cooperativas)	Meta alcanzada (número de cooperativas)	Porcentaje de variación (%)
2016	36	408	180	266	+ 47.7
2017	45	774	230	364	+ 58.2
2018	47.5	521	360	360	0
Totales	128.5	1 703	770	990	+ 28.5

Fuente: Reglas de Operación del Programa Cooperativas CDMX en los años fiscales 2016, 2017 y 2018.

¹ Puede considerarse un tipo de cambio promedio, en el periodo estudiado, de 20 pesos por dólar.

En el 2019 y con la llegada del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) a la Jefatura del GCDMX, declarativamente se entraba a una tercera etapa programática en materia de fomento de la ESS. El nuevo programa, denominado Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS), se concebía, por una parte, como el resultado de la experiencia acumulada durante la ejecución de los dos programas anteriores: PPFIC (2012-2014) y Cooperativas CDMX (2015-2018) y, por otra, como una apuesta de superación de estos en todos los rubros, particularmente en lo relativo al combate contra la corrupción.

Para alcanzar lo anterior, el 18 de enero se publicaron las ROP del FOCOFESS, cuya implementación estaría a cargo de la STyFE, a través de la nueva Dirección General de Economía Social y Solidaria (DGESS), que actuaría como unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto y que se apoyaría en dos direcciones de nueva creación: la Dirección de Fomento al Cooperativismo (DFC) y la Dirección de Atención a Cooperativas (DAC).

Al igual que en los ejercicios anteriores (2015 a 2018), el FOCOFESS se instrumentaría a través de dos subprogramas: de impulso y de fortalecimiento. Como objetivo general se planteó apoyar a 2 200 empresas sociales y solidarias —y ya no sólo a cooperativas—, de la siguiente manera: fomentar la constitución de 1 400 nuevas empresas sociales y fortalecer a 800 más, legalmente constituidas y con domicilio social en la CDMX. El presupuesto del FOCOFESS se fijó en 200 mdp, una cifra superior a lo ejecutado en los tres años anteriores y cuatro veces más grande respecto a lo invertido en 2018.

Asimismo, bajo un criterio de territorialidad, se decidió incorporar a las Alcaldías y a los llamados Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes (PILARES) como componentes articuladores del programa. Para ello, se suscribieron sendos convenios de colaboración en los que se establecieron lineamientos de trabajo conjunto. De este modo, las Alcaldías y los PILARES, en coordinación con la DGESS, participarían en el proceso de registro de los aspirantes, así como en el seguimiento, supervisión, vigilancia y evaluación de los beneficiarios.

Entre los criterios de elegibilidad y permanencia en el programa, además de los vigentes en el Programa Cooperativas CDMX, se estableció que los grupos sociales o cooperativas debían demostrar haber asistido a una cantidad mínima de reuniones del Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo (CCFC), establecido en su respectiva Alcaldía. Otra restricción impedía a las organizaciones aspirantes participar simultáneamente en dos o más programas sociales de la STyFE o de cualquier otra dependencia pública del GCDMX durante el correspondiente ejercicio fiscal.

El CE continuó cumpliendo con las funciones de evaluar, seleccionar y dictaminar los beneficiarios. Sin embargo, es importante notar que su composición fue modificada y todos sus integrantes renovados. El número total de integrantes pasó de 10 a 11, al incluir al titular de la DAC en calidad de vocal. El director de la DGESS fungió como presidente del CE y el titular de la DFC como Secretario Ejecutivo. Asimismo, se le otorgó un asiento a un representante de los PILARES, en calidad de vocal, sustituyendo la participación del representante Contralor Ciudadano de la composición precedente.

La DGESS se encargó de suscribir convenios de colaboración con diversas instituciones relacionadas con los procesos de constitución y registro de sociedades cooperativas en la

CDMX, lo que incluyó al Colegio de Notarías y Corredores Públicos, instituciones de la banca comercial y el Registro Público de la Propiedad.

Con este conjunto de medidas, el programa se ejecutó a lo largo del año mediante la emisión de cuatro convocatorias. Las fechas de cada una de éstas, así como las metas establecidas en cada uno de los subprogramas, pueden verse en la siguiente tabla.

Tabla 2. Convocatorias y metas del FOCOFESS 2019

	Primera Convocatoria: 26 de febrero	Segunda Convocatoria: 11 de junio	Tercera Convocatoria: 2 de septiembre	Cuarta Convocatoria: 30 de septiembre	Totales
SPI	350	525	165	---	1 040
SPF	150	350	469	500	1 469
Totales	500	875	634	500	2 509

Fuentes: primera, segunda, tercera y cuarta convocatorias del FOCOFESS 2019, publicadas en la GOCM los días 26 de febrero, 11 de junio, 2 de septiembre y 30 de septiembre de 2019, respectivamente.

En cuanto a resultados, en su boletín de prensa, dado a conocer el 9 de noviembre de 2019, la STyFE afirmaba que, hasta esa fecha, el GCDMX había “apoyado a mil 835 empresas sociales y solidarias a través del programa FOCOFESS 2019, mil 400 proyectos en el subprograma fomento y constitución de empresas sociales y solidarias y 435 en el subprograma de fortalecimiento”. Sin embargo, hacia mediados de diciembre de ese mismo año, funcionarios de la STyFE reconocieron en entrevistas que las metas alcanzadas de ambos subprogramas habían sufrido bajas sensibles. El SPI arrojaba un número variable de entre 1 200 y 1 300 organizaciones sociales apoyadas, en tanto que en el SPF sólo se reconocían a 370 cooperativas. En la práctica, decenas de organizaciones sociales y cooperativas tuvieron que darse de baja debido a diversos problemas relacionados con inasistencia a los cursos de capacitación, inconsistencias en los datos proporcionados o cambios de última hora en sus representantes legales.

3. Servicios de capacitación y asesoría técnica para cooperativas en la CDMX

Un primer aspecto que vale la pena destacar con relación a los servicios de capacitación y asesoría técnica, es que en el glosario de términos de las ROP del Programa Cooperativas CDMX 2016, se define a los EAT como aquellos

profesionistas provenientes de Instituciones de Educación Superior preferentemente públicas..., con quienes la Secretaría generará acciones de colaboración, a fin de brindar servicios de asistencia técnica a las cooperativas beneficiarias del Subprograma Fortalecimiento y desarrollo de sociedades cooperativas.

De igual modo, quedó establecido que el programa consiste en transferencia monetaria y prestación de servicios. Dentro de estos últimos, se incluyen los siguientes: asesoría y acompañamiento para la formación de sociedades cooperativas, capacitación sobre el funcionamiento y operación de éstas, y asistencia técnica especializada a fin de generar la herramienta de gestión adecuada que propicie su inserción en el sector productivo.

El reclutamiento de los EAT se realizó mediante dos vías. La primera fue la suscripción de convenios de colaboración entre la STyFE y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que se esquematizan en la siguiente tabla.

Tabla 3. Convenios de colaboración suscritos entre la STyFE y el IPN entre 2015 y 2018

Fecha de firma	Objeto: número de organizaciones sociales y cooperativas que recibirán servicios de capacitación y asistencia técnica	Entregables	Vigencia	Aportación económica (IVA incluido)
28/10/2015	134	Para ambos subprogramas: 1) diagnóstico de necesidades de capacitación; 2) 200 horas de asesoría y asistencia técnica por cooperativa; 3) un diagnóstico FODA por cooperativa; 4) 20 horas adicionales de asesoría técnica especializada: 10 en materia legal y 10 en asuntos fiscales.	Del 28/10/2015 al 31/03/2016	10 millones 720 mil pesos
14/10/2016 y su modificatorio 30/11/2016	270	Para ambos subprogramas: 1) proyecto de actas constitutivas; 2) registros de asistencia; 3) proyectos productivos; 4) solicitudes apoyo económico.	Del 14/10/2016 al 30/12/2016	10 millones 125 mil pesos
01/06/2017 y su modificatorio 10/10/2017	214	SPI: 1) diagnóstico de necesidades de capacitación; 2) resultados de visitas domiciliarias; 3) programa de capacitación y material didáctico; 4) cronograma de capacitación; 5) plantilla de instructores; 6) carta de confidencialidad del manejo de información; 7) registros de asistencia; 8) solicitud de apoyo económico; 9) opiniones técnicas sobre la utilización del recurso otorgado; 10) plan de negocios de la nueva sociedad cooperativa.*	Del 01/06/2017 al 29/12/2017	7 millones 490 mil pesos
14/04/2018	260	Los mismos que en 2017 para ambos subprogramas.	Del 14/04/2018 al 04/12/2018	9 millones 100 mil pesos

* Los mismos para el SPF, solo que, en lugar de plan de negocios, se entregaría una herramienta de gestión por cada cooperativa.
 Fuente: Cláusulas de cada uno de los convenios de colaboración indicados.

De acuerdo con los datos de la Tabla 3 y suponiendo que el IPN hubiera cumplido al 100 por ciento con el objetivo establecido en cada uno de los convenios firmados, entre finales de 2015 y hasta culminar el año 2018, se habría atendido a un universo de 878 organizaciones sociales y cooperativas, con un costo global de 37 millones 435 mil pesos, lo que significa que la inversión realizada por cada entidad asociativa se ubicaría en un promedio de 42 636 pesos. Si consideramos que el total de entidades atendidas en el periodo indicado (véase Tabla 2) fue de 990, podemos concluir que el IPN atendió al 88,6 por ciento de las entidades participantes en el Programa Cooperativas CDMX.

Los cursos impartidos durante este periodo tuvieron una duración que osciló entre las 80 y las 200 horas, estuvieron organizados en módulos en los que se abordaron los siguientes temas: administración, logística, mercadotecnia, producción, contabilidad, diseño y presentación de productos, servicios, embalaje y aspectos fiscales. Generalmente se impartían dos sesiones presenciales por semana, de entre dos y cinco horas cada una, en diferentes sedes del IPN, para lo cual se conformaban grupos de trabajo, integrados por representantes de entre 10 y 25 sociedades cooperativas.²

² Mayores detalles sobre la participación del Instituto Politécnico Nacional en los programas de fomento cooperativo de la CDMX, pueden verse en el libro *Cooperativas CDMX, una mirada a sus realidades*, publicado en 2017.

La segunda vía para el reclutamiento de los EAT, se produjo a través de la emisión de una convocatoria abierta y la selección de candidatos por parte de un comité formado por servidores públicos adscritos a la STyFE, quienes tomaban en cuenta el perfil académico del solicitante y su nivel de experiencia. Así, trabajando con este grupo de instructores, contratados directamente por la STyFE, se atendió el 12 por ciento restante de las entidades participantes, sobre todo en el SPI, durante el periodo de estudio.

De acuerdo con información proporcionada por algunos de los instructores entonces contratados, estos cursos tenían una duración de 15 días, impartándose seis horas por día. Los temas que se abordaban, incluidos en una carta descriptiva general, fueron la elaboración de bases constitutivas y proceso de constitución legal de una sociedad cooperativa, teoría de la organización, y diseño y evaluación de proyectos productivos.

El número de instructores contratados durante el periodo fue el siguiente: 14 en 2016, 15 en 2017 y 13 en 2018. El pago a los instructores fue variable. En 2016, la tarifa se situó en 10 000 pesos mensuales, en 2017 subió a 13 000 y un año después alcanzó los 15 000.

Empero, en 2019 todo el panorama anteriormente descrito se modificó. Para empezar, se dio por concluido el convenio con el IPN y se suscribió uno nuevo con el Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICAT), adscrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para brindar capacitación a los instructores que se encargarían de atender a las cooperativas. Lo anterior significa que los funcionarios de la STyFE determinaron que todos los instructores, si querían seguir impartiendo cursos en el marco del FOCOFESS 2019, tendrían que volver a acreditarse como capacitadores habilitados en las instancias correspondientes.

Frente a esta medida unilateral y arbitraria, en febrero de 2019, 12 de los antiguos instructores presentaron una carta en la que se quejaban por el trato recibido. Sin embargo, la posición de las nuevas autoridades se mantuvo inamovible, y al final únicamente ocho instructores se re acreditaron. A decir de los exinstructores entrevistados, los nuevos instructores que se incorporaron al programa, alrededor de dos terceras partes del total, no tenían experiencia en la materia.

El pago a los instructores también se modificó, estableciéndose un sistema de pago por hora, con una tarifa general de 400 pesos por hora. Por cada hora frente a un grupo se cubría otra de trabajo de gabinete.

Otro elemento que ha variado en los cursos de capacitación impartidos en este último año es el número de asistentes. En la primera convocatoria, dado que se exigía la asistencia del 60 por ciento de los socios de la cooperativa, se llegó al extremo de tener entre 50 y 100 capacitados por clase. Afortunadamente para el proceso de interdependencia positiva e interacción personal que se requiere en cualquier curso de formación en valores cooperativos, en la tercera convocatoria este indicador disminuyó sensiblemente y se ubicó entre 15 y 25 personas por curso.

Pero quizás lo más grave fue la excesiva reducción en el tiempo de duración de los cursos, desproporcionada en relación a las metas propuestas para la formación de nuevas cooperativas dentro del SPI. Así, durante la primera convocatoria, el curso se redujo a dos días, impartándose ocho horas de clase por día. En la segunda y tercera convocatorias, la reducción en el tiempo fue del 50 por ciento respecto de la primera, pues solamente se impartieron ocho horas de curso, en un solo día.

Con este tipo de cursos cortos impartidos durante las cuatro convocatorias, en realidad no se logró formar verdaderos cooperativistas, ya que la formación impartida no sólo fue escasa en cuanto a temas tratados y tareas colectivas realizadas, sino también debido a lo precipitado del proceso de constitución de las cooperativas, en el que no se logró generar la confianza necesaria ni el sentido de apropiación que correspondería a una adecuada capacitación en la materia. Como muestra de lo anterior puede indicarse que las actas constitutivas de las nuevas cooperativas fueron elaboradas por las Notarías Públicas y los futuros socios solamente se limitaron a firmarlas.³

En lo que se refiere al SPF, la asistencia técnica a las cooperativas ya formadas se redujo a unas cuantas visitas que realizaban los instructores, quienes tenían una carga excesiva de trabajo, pues se les encomendaba visitar, en un solo día, hasta cinco cooperativas. Esto hacía que las visitas fueran muy cortas y superficiales, no se lograba profundizar en nada ni detectar problemas graves. Por regla general, a las cooperativas visitadas se les autorizaba la compra de la maquinaria o del equipo que solicitaran.

4. Políticas de apoyo financiero y de acceso a los mercados

Las metas financieras establecidas en los programas de fomento cooperativo y de ESS en la CDMX, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019, aparecen en la siguiente tabla.

Tabla 4. Metas financieras de Cooperativas CDMX 2016-2018 y FOCOFESS 2019 (pesos)

Año	Asesoría y capacitación (SPI)	Adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios (SPI)	Asistencia técnica (SPF)	Adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios (SPF)	Gasto operativo	Total
2016	3 000 000	6 000 000	6 000 000	18 000 000	3 000 000	38 000 000
2017	4 210 000	14 890 000	4 200 000	18 000 000	3 700 000	45 000 000
2018	7 891 485	8 800 000	5 250 000	22 500 000	3 089 515	47 531 000
2019	70 000 000	----	----	120 000 000	10 000 000	200 000 000
Totales	85 101 485	29 690 000	15 450 000	178 500 000	19 789 515	328 531 000

Fuente: GOCM, número 270, del 29 de enero de 2016; GOCM, número 255, del 31 de enero de 2017; GOCM, número 252, del 31 de enero de 2018, y GOCM, número 13, del 18 de enero de 2019.

Como puede observarse, la mayor parte del financiamiento se ha destinado a los dos rubros del SPF, lo que suma un total de 193 millones 950 mil pesos, en tanto que los dos rubros del SPI alcanzan la cifra total de 114 791 485 pesos. Lo anterior permite concluir que se ha apoyado financieramente más a las cooperativas ya establecidas que a los grupos sociales en proceso de conversión a sociedades cooperativas. A nivel de los rubros individuales, es de destacar que el que mayor financiamiento ha recibido es el correspondiente a adquisición de equipo, maquinaria y/o servicios del SPF, con un monto total de 178 millones 500 mil pesos, seguido por el rubro de asesoría y capacitación del SPI, cuya inversión total asciende a 85 101 485 pesos.

³ Información confirmada por los funcionarios de la STyFE, entrevistados en diciembre de 2019.

A primera vista, ambas cifras resultan coherentes con el propósito general de impulsar, por un lado, la formación de nuevas cooperativas y, por el otro, de fortalecer a las ya existentes. A lo antes dicho, habría que agregarse que en estos dos rubros el apoyo máximo que se puede otorgar por cooperativa y organización social se ha mantenido estable a lo largo de todo el periodo de estudio, siendo de 150 000 pesos, en el primer caso, y de 50 000, en el segundo. En cambio, los otros dos rubros han sufrido variaciones importantes en sus límites máximos y, en 2019, ya no se precisó dicho dato porque quedó sujeto a lo que se consumiera en apoyos indirectos. Sin embargo, en términos generales, la inversión global realizada para el fomento del cooperativismo y la ESS resulta insuficiente y lo mismo se puede decir respecto de cada uno de los rubros en que ésta se ha materializado. Todo ello si se compara con la demanda existente y con lo que usualmente se gasta en otros programas sociales del GCDMX (por ejemplo, en 2019, el Programa Mi Beca ejerció un presupuesto total de 4 500 millones de pesos; Alimentos Escolares, 2 200 millones de pesos, y Mejor Escuela, 300 millones de pesos (Hernández, 2019)).

Para complementar el panorama en que se desenvuelve el financiamiento a las empresas de la ESS es importante indicar que, de acuerdo con lo señalado por Calderón (2014), tales empresas tienen un acceso mínimo a financiamiento por parte de la banca de desarrollo, particularmente del llamado Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESO) y, prácticamente, nulo en el caso de la banca comercial.

Conviene también recordar que, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 22, 23 y 24 de la LFCDF, las sociedades cooperativas gozan de exención de impuestos, contribuciones y derechos durante sus dos primeros años de existencia, siempre y cuando su capital no exceda de entre los 10 mil y 15 mil pesos, según sea su giro económico.

Por otra parte, en lo que se refiere a la política de apoyo a los procesos de comercialización de los productos y servicios de las cooperativas, es imperativo reconocer que no existe una política clara y consistente. Lo único que hay son medidas dispersas que se aplican de maneras distintas y discontinuas en cada ejercicio fiscal. Entre dichas medidas destacan las siguientes: la apertura para que las cooperativas se conviertan en proveedoras del GCDMX, el establecimiento de micrositiros digitales en los que se exhiben los productos y servicios que ofrecen las cooperativas, la realización de ferias a nivel de las Alcaldías y de la ciudad en su conjunto, y el establecimiento de acuerdos y convenios con diversos organismos del sector privado. Veamos a continuación, brevemente, la forma en que se concreta cada una de estas iniciativas y los resultados generales obtenidos con su implementación.

La posibilidad de que las cooperativas sean proveedores autorizados del GCDMX está establecido en la LFCDF (Artículo 3) y en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal (Artículo 1, fracción XXXIV). En este último caso, en calidad de proveedor alimentario social. Sin embargo, en la práctica, los requisitos y los mecanismos de control que imponen las autoridades respectivas resultan restrictivos para las sociedades cooperativas, a tal grado que la medida no pasa de ser una aspiración.

En lo referente a micrositiros digitales, desde 2016 se habilitó en la página web de la STyFE el llamado “Catálogo electrónico de sociedades cooperativas”, que permite consultar los productos y servicios que ofrecen más de 100 sociedades cooperativas que han sido beneficiarias de los programas de apoyo de la Secretaría desde 2012 a la fecha. Sin embargo, se carece de datos objetivos para poder determinar el impacto del catálogo y de dichos micrositiros.

En cuanto a la realización de expos y ferias cooperativas, probablemente se trate de la actividad de apoyo a la comercialización más usada y difundida, debido a su potencial de visibilidad entre el público general y a la posibilidad de obtener resultados tangibles e inmediatos en términos de ventas y difusión. Generalmente estos eventos se aprovechan para realizar entregas de apoyos económicos, premios y reconocimientos de distinta índole, por lo que suelen contar con funcionarios públicos de alto nivel, al menos en los actos de inauguración y clausura. No es exagerado afirmar que prácticamente todas las Alcaldías de la CDMX realizan este tipo de eventos con una frecuencia y duración variables. A nivel del gobierno central, la STyFE también se encarga de realizarlos cada tres o cuatro meses en zonas de gran afluencia de personas como el Monumento a la Revolución, el Paseo de la Reforma y el Palacio de los Deportes, entre otros. Tales ferias suelen tener una duración mínima de dos o tres días y máxima de una semana. Según los organizadores, el número de cooperativas y organizaciones de la ESS participantes varía entre las 200 y 250.

Finalmente, la firma de convenios con organismos de la iniciativa privada —como la Cámara Nacional de Comercio de la CDMX— para abrir oportunidades de relaciones comerciales que amplíen las posibilidades de posicionamiento de los productos y servicios que ofrecen las cooperativas, es una iniciativa muy reciente que se empezó a instrumentar a mediados de 2019. Aún es temprano para evaluar sus resultados.

5. Incidencia del movimiento cooperativo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas

En relación a la capacidad de incidencia del movimiento cooperativo en la formulación de las políticas públicas de fomento de la ESS, en términos generales, coincidimos con la afirmación de Rojas y Rojas (2016), en el sentido de que la existencia de éstas es producto, en buena medida, del protagonismo desplegado por el movimiento cooperativo de la CDMX, al menos durante la primera etapa de su ejecución, que comprende el dilatado periodo entre 2000 y 2015.

En efecto, durante el lapso comprendido entre 2000 y 2006, la interlocución entre el GDF y los organismos representativos del cooperativismo local se realizó mediante la firma de sendos convenios de colaboración institucional. El primero de ellos se suscribió el 11 de febrero del 2000 y fue seguido del que se denominó Convenio de Concertación para el Fomento Cooperativo del Distrito Federal, firmado el 11 de septiembre de 2002, con vigencia indefinida. De esta forma, fue posible coordinar acciones entre el movimiento cooperativo y los funcionarios de la entonces Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, para trabajar en pro de dos proyectos estratégicos de gran envergadura: la emisión de la LFCDF y su reglamento y la formulación y puesta en marcha de programas de fomento cooperativo para la ciudad.

Dichos logros se alcanzaron entre 2006 y 2008. Con base en esta experiencia exitosa de co-construcción del marco jurídico y de las políticas públicas de fomento cooperativo, el 26 de enero de 2007 se publicó la convocatoria para la integración del primer CCFCDF, que estuvo en funciones hasta el 28 de julio de 2011, fecha en la que se instaló el segundo consejo, cuyo periodo de gestión debía culminar el 28 de julio de 2014, pero que por diversos problemas de interpretación de la LFCDF y de su reglamento, en lo que tiene

ver con los procesos de su elección, renovación, organización y funcionamiento, se prolongó hasta el 16 de junio de 2015.

Para comprender este último hecho, así como lo ocurrido a partir de esa fecha, conviene tener presente que el CCFCDF, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 21 de la LFCDF, es un órgano público de consulta al movimiento cooperativo de la ciudad sobre las acciones y políticas de fomento cooperativo. Por su parte, el reglamento de la LFCDF especifica que el CCFCDF debe integrarse, a convocatoria del Jefe de Gobierno, con la participación de representantes del movimiento cooperativo, del mundo de la academia y de otros actores sociales y económicos vinculados con el quehacer de las sociedades cooperativas. De igual modo, señala que los consejeros durarán en su cargo tres años con derecho a ser reelectos de forma inmediata por un periodo igual. Por consiguiente, al término del lapso antes indicado, debe emitirse una convocatoria para la renovación del CCFCDF. Sin embargo, desde el 16 de junio de 2015, en que tuvo lugar su última reunión ordinaria, dicha disposición se ha incumplido sistemáticamente, debido a que las autoridades de la STyFE se han negado a emitir la convocatoria que permitiría reestructurar y reimpulsar el consejo. La justificación de tal omisión, según los funcionarios de la STyFE entrevistados, responde al hecho de que dicha instancia de interlocución, el Consejo, había degenerado en un espacio de confrontación entre diferentes grupos de interés que lo único que generaba era desgaste y desprestigio de la labor gubernamental.

Por disposición de la LFCDF, deben también integrarse Consejos Consultivos a nivel de las Alcaldías. Sin embargo, a lo largo del periodo 2016-2019 estos han presentado distintos grados de permanencia y regularidad en sus funciones, pudiéndose identificar tres grupos. En el primero, se ubican las Alcaldías en las que el Consejo Consultivo ha funcionado con mayor regularidad, como ocurre en Azcapotzalco, Iztacalco, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan y Cuauhtémoc. En el segundo grupo, conformado por las Alcaldías de Magdalena Contreras, Coyoacán, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, los Consejos Consultivos exhiben un funcionamiento intermitente con altas y bajas en la periodicidad de sus reuniones y en el cumplimiento de sus acuerdos. En el tercer grupo, en el que se encuentran las seis Alcaldías restantes (Milpa Alta, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Venustiano Carranza, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo), el Consejo Consultivo ha tenido una actividad escasa o meramente simbólica.

Otros rasgos distintivos del funcionamiento de los Consejos Consultivos instalados en las Alcaldías tienen que ver, por una parte, con su fuerte dependencia respecto a las iniciativas de los alcaldes y, por otra, con la relativa relevancia de sus temas de agenda, centrados en aspectos inmediatos y materiales, como la discusión de las medidas de apoyo para la venta de los productos de las cooperativas, por citar un ejemplo, cuando deberían discutirse, prioritariamente, el contenido y la orientación de las políticas públicas a implementar o los mecanismos que facilitarían la expansión de un movimiento cooperativista fuerte y consolidado, entre otros temas fundamentales.

A pesar de lo arriba señalado, durante el periodo de estudio, de acuerdo con información proporcionada tanto por funcionarios públicos como líderes del movimiento cooperativo local, éste último ha forjado diversos procesos de integración gremial, entre los que destacan: la formación, en 2017, de la Unión de Cooperativas Redes de Desarrollo y Economía Social y Solidaria, en la Delegación Cuauhtémoc, y la integración, en 2018, de la Red de Cooperativas Culturales, en la que participaron 35 organizaciones. No obstante, la incidencia de estos organismos se da escasamente a nivel de las Alcaldías o en relación con su ámbito sectorial o de actividad económica. En los hechos, se trata de instancias de

reciente creación, sin mucha experiencia ni recursos para ejercer una incidencia permanente o profesionalizada.

En suma, dado el panorama anteriormente descrito, el movimiento cooperativo ejerce una incidencia mínima, simbólica, en la definición de las políticas públicas de fomento de la ESS. Por esta razón, como ya lo han señalado otros autores (Izquierdo 2009; Reygadas, Pozzio y Medina 2015), las políticas públicas en esta materia se elaboran y ejecutan de manera vertical, de arriba-abajo, lo que significa que las cooperativas de base y sus organismos de integración no participan de los procesos de diseño, ejecución y evaluación de dichos programas.

6. Acopio y ordenamiento de información estadística e instrumentos de comunicación y difusión

Uno de los problemas que más afecta la formulación de políticas públicas de fomento de la ESS en la CDMX tiene que ver con las graves carencias que se padecen en el campo del acopio y ordenamiento de información estadística (Conde 2016). Ciertamente, ni en la CDMX ni a nivel nacional existen estadísticas confiables que den cuenta del número de entidades existentes, de la cantidad de socios que las integran, así como de su giro económico y domicilio social oficial, mucho menos respecto de su aporte al empleo, a la generación de ingresos o al erario (Luvián, Rosas y Ramírez 2019).

Todos los datos estadísticos que existen son aproximaciones tentativas o limitadas a ciertos aspectos o problemáticas específicas, como la delimitación de las necesidades de educación, capacitación e información de las cooperativas (Rojas 2003) o la identificación de aquellas que actúan con polos de desarrollo regional (Domínguez 2007), lo que genera confusión e incertidumbre entre las personas interesadas en beneficiarse de la política pública de fomento cooperativo de la ciudad. Así, los funcionarios de la STyFE entrevistados, aseguran contar con un directorio de cooperativas beneficiarias de los programas de fomento que han implementado en los últimos años, directorio que, hacia agosto de 2017, mostraba la existencia de un total de 408 cooperativas con domicilio social en la CDMX. Lamentablemente en este directorio únicamente están registrados tres datos por entrada: nombre de la cooperativa, nombre del representante legal y año en el que recibió el apoyo.

Por su parte, el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (DENUE-INEGI 2018) cuenta también con un registro de cooperativas a nivel nacional y por estado, en el que es posible constatar la presencia de 604 cooperativas en la CDMX.

Así, en la práctica, la política pública de fomento de la ESS se define y ejecuta en un marco de incertidumbre e imprecisión, sin diagnósticos certeros ni datos duros y confiables sobre la realidad en la que las cooperativas desenvuelven su acción social (Marañón 2016). Por tanto, la improvisación y la espontaneidad representan los rasgos distintivos de los procesos de elaboración de tales políticas públicas (Santiago 2017). A lo anterior, habría que agregar la falta de evaluaciones periódicas y confiables realizadas por instituciones externas al GCDMX. Hasta el momento, sólo se han hecho evaluaciones internas bajo la metodología del Marco Lógico que aplica el organismo denominado Evalúa DF. En este caso, las últimas evaluaciones presentadas son las de 2017 y 2018, que corresponden a las realizadas a los programas de apoyo de la Dirección de Integración

Familiar (DIF) a cooperativas expendedoras de garrafones de agua purificada y a cooperativas de costura y confección.

En estas condiciones, no es exagerado afirmar que el GCDMX no realiza un seguimiento sistemático del sector cooperativo de la ciudad, lo que provoca que no se tengan datos claros ni se sepa a ciencia cierta cuántas cooperativas han sido beneficiadas a lo largo de los años y cuántas de éstas siguen operando. A nivel de las Alcaldías, donde se incurre en complejización y burocratismo excesivos en los procesos de registro de las cooperativas, la falta de transparencia, la incertidumbre y la espontaneidad son aún mayores. Todas estas razones alientan diversos procesos de simulación de la figura legal de sociedad cooperativa, no sólo en el GCDMX sino también en los propios beneficiarios, al grado que muchas cooperativas suelen postular el mismo proyecto tanto a los programas del gobierno central (STyFE) como a los que implementan las Alcaldías.

Ahora bien, en lo que respecta a la difusión de los logros asociativos y empresariales de las cooperativas entre la población en general, los esfuerzos son igualmente dispersos, discontinuos e insuficientes. Entre las pocas acciones realizadas se puede mencionar el portal de la STyFE-CDMX,⁴ en el que se puede acceder a información básica y general. El movimiento cooperativo tampoco cuenta con medios de difusión eficaces que visibilicen la situación de la ESS en la CDMX. No obstante, existen algunas plataformas digitales que difunden noticias relacionadas con la ESS a nivel local, nacional e internacional.⁵

Este estudio no encontró evidencias de acceso estratégico o colaborativo con medios tradicionales de comunicación masiva (radio, televisión y prensa), lo que contribuye a mantener en condiciones de invisibilidad los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad, encaminados a poner en pie un sector cooperativo y de ESS fuerte e integrado.

Finalmente, cabe apuntar que, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, en esta última etapa (2016-2019) son pocos los eventos públicos de discusión y análisis en la ciudad, ya sean foros, congresos o seminarios de carácter local, nacional o internacional. El último de estos que este estudio registra, de relativa trascendencia, se realizó en 2017 y se trató del Seminario Internacional de Cooperativismo y Economía Social, organizado por la STyFE, en coordinación con la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara Federal de Diputados.

7. Principales hallazgos y recomendaciones

A lo largo del periodo de estudio se advierte que la política pública de fomento de la ESS en la CDMX se mantiene, en buena medida, por la fuerza de la inercia legal e institucional y como producto de la presión de la demanda social existente. En términos programáticos, subsiste como un elemento subsidiario, complementario y dependiente de la política social general del GCDMX, encaminada al combate del desempleo.

Entre 2015 y 2018 se obtuvieron resultados modestos que se vieron empañados por un manejo turbio (de funcionarios y beneficiarios) de los recursos y los programas de apoyo a la ESS.

⁴ <https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/cooperativas>

⁵ Por ejemplo <https://lacoperacha.org.mx/>

A partir de 2019, con la puesta en marcha del FOCOFESS, la política pública experimentó un giro significativo al introducir procedimientos administrativos fuertemente centralizados con los que se pretendía erradicar la corrupción. Sin embargo, su instrumentación incurrió en excesos, como el despido masivo de personal, la no recontractación de los instructores formados y la no recuperación de los aspectos positivos de los anteriores programas. Además, como parte de la política de austeridad republicana vigente a nivel nacional y estatal, sólo se contrató a una plantilla de 16 empleados, que resultó insuficiente para el tamaño de las metas que se debían alcanzar, de ahí que la estructura institucional fuera prácticamente desbordada por la magnitud de la demanda generada.

En estas condiciones, el SPI rápidamente alcanzó la meta fijada, pero la forma en que se constituyeron las cooperativas fue a todas luces defectuosa, lo cual permite intuir que muy pocas sobrevivirán incluso en el corto plazo. En el SPF, por más esfuerzos realizados, no se logró alcanzar la meta.

Pero más allá de la evaluación del logro de metas, lo más grave es que, al igual que antes, el FOCOFESS careció de precisión o claridad estratégica respecto de lo que en última instancia se pretendía lograr con la implementación de dicha política pública. Hasta el día de hoy, los responsables de su ejecución no han sabido aquilatar o dimensionar —mucho menos— orientar o encauzar el potencial transformador e innovador de la ESS. En la práctica, en lugar de ejecutar una política pública vital y orgánica, en diálogo permanente y constructivo con sus destinatarios, lo que se hace es aplicarla con un sentido instrumental, es decir, limitada a cumplir con la formalidad de sus procesos administrativos, ya sea con mayor o con menor rigor y eficiencia en cuanto al cumplimiento de metas cuantitativas, pero sin preocupación alguna en lo referente a su orientación o conducción en un sentido estratégico o trascendente.

Esta falta de visión estratégica es la que explica que, en lo fundamental, el marco legal vigente no se cumpla y que mucho menos se perfeccione o enriquezca mediante la experiencia acumulada, por lo que prevalece la falta de sintonía con los avances logrados en el texto constitucional de la ciudad y su contraposición normativa con otros ordenamientos jurídicos como la Ley de Adquisiciones o la Ley de Desarrollo Social, por citar dos ejemplos. Consecuentemente, es indispensable un alineamiento de toda la legislación aplicable a las empresas de la ESS con la Constitución Local, así como una reforma integral de la LFCDF que, entre otras cosas, posibilite el “aterrizaje” de la normativa en las Alcaldías, dado que se trata del primer nivel de gobierno y el que tiene mayor cercanía con la ciudadanía.

Asimismo, como producto de lo arriba señalado, este estudio encontró que la forma como se implementan los programas no es la adecuada. Para empezar, no se parte de un diagnóstico objetivo de las condiciones en las que las cooperativas despliegan sus actividades asociativas y empresariales. La falta de estudios e investigaciones sobre este tema es evidente, lo mismo que la ausencia de un directorio que arroje pruebas claras respecto del universo de trabajo de la institución ejecutora, que muestre cuántas y cuáles cooperativas se han apoyado y cuáles han sido los resultados tangibles de esa labor. En consecuencia, la elaboración de un directorio actualizado de cooperativas existentes en la CDMX y de aquellas apoyadas por la STyFE es una tarea que no puede seguirse aplazando, pues de ello depende que los procesos de planeación sean más objetivos y, por ende, más efectivos. En suma, a lo que se debe aspirar es a crear un padrón o censo

actualizado y confiable de cooperativas, disponible en forma física y digital, y de acceso libre y gratuito para el público en general.

Otro problema por resolver es la excesiva rigidez con la que se operan los programas y la corta duración de su ejercicio. Por consiguiente, todos los procesos administrativos deben simplificarse y flexibilizarse, de tal modo que sean menos complejos y burocráticos. Para ello, se debe apostar por la digitalización de los trámites, incluyendo la entrega de documentos. Al agilizarse así el proceso, será posible incluso la publicación en línea de respuestas (positivas o negativas) a las solicitudes de las cooperativas, lo que abonará a la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. De igual modo, este estudio recomienda reducir el número de visitas domiciliarias, para lo cual será indispensable establecer un procedimiento de georreferenciación de cada una de las cooperativas beneficiarias, que garantice mantener actualizado su estatus en tiempo real. Finalmente, superar el cortoplacismo institucional sólo será posible en la medida en que se elaboren programas multianuales que permitan alcanzar metas de más largo alcance. De esta forma, en un plazo de entre 5 y 10 años, se podría crear un núcleo duro y consolidado de varias decenas de cooperativas que cumpliera el rol de eje aglutinador y soporte de la acción social del resto de cooperativas de nueva creación o en proceso de consolidación, entre otros aspectos de orden cualitativo, encaminados a lograr la autosostenibilidad del movimiento cooperativo local.

Empero, nada de lo señalado sería viable si no se pone límite a las pugnas intergrupales en el manejo de los espacios institucionales. Los cambios continuos de funcionarios de alto nivel y la incapacidad de formar equipos integrados de trabajo entre los mandos medios y operativos, es algo que debe superarse a fin de garantizar la continuidad y culminación adecuada de todos los programas. En este mismo sentido, es indispensable acabar con la falta de coordinación entre los distintos entes públicos involucrados en la implementación de este tipo de políticas públicas, particularmente a nivel del GCDMX y de los gobiernos de las 16 Alcaldías.

Además, para garantizar que los programas de fomento de la ESS se sustraigan al manejo clientelar de cuotas para grupos de poder, que el establecimiento de metas masivas suele incentivar, sería recomendable que en los próximos años se ponga el acento en los aspectos cualitativos (capacitación y acompañamiento técnico a las cooperativas) y no en lo cuantitativo (número de cooperativas formadas o fortalecidas). Por tanto, las metas del FOCOFESS deberían revisarse significativamente con respecto a lo establecido en el ejercicio fiscal 2019.

Finalmente, sería saludable someter a los programas de fomento de la ESS a evaluación permanente por parte de instituciones externas al GCDMX, lo que permitiría la retroalimentación y mejoras en aspectos claves como la capacitación, la asistencia técnica, el apoyo financiero, el acceso a los mercados, la interlocución con el movimiento cooperativo y la difusión de los programas y sus logros.

Bibliografía

- Calderón Mares, S. (2014). *La construcción de los programas de fomento cooperativo en el Distrito Federal*, tesis de maestría. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Conde Bonfil, C. (2016). *Entendiendo las diferentes perspectivas de las empresas sociales en México*. Ciencias Socias Unisinos, 52 (3), 321-342.
- Domínguez Carrasco, J. G. (2007). *Las cooperativas: polos de desarrollo regional en México*. México: Ediciones del Programa de Coinversión de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Hernández, E. (2019). *Gobierno de la Ciudad de México reorienta recursos de programas sociales*. El Universal, 17 de octubre de 2019.
- Izquierdo Muciño, M. (2009). *Problemas de las empresas cooperativas en México que atentan contra su naturaleza especial*. Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, (43), 93-123.
- Luvián Reyes, G., Rosas Baños, M. y Ramírez Vanoye, Y. (2019). Pequeñas cooperativas de producción exitosas de la Ciudad de México: perspectivas y estrategias de los socios en la modernidad capitalista. *Otra Economía*, 12 (22), 42-65.
- Marañón Pimentel, B. (2016). *Políticas para la solidaridad económica y el Buen Vivir en México*. México: IIEC-UNAM.
- Reygadas, L., Pozzio, M. y Medina, M. (2015). Cooperativas realmente existentes: cuatro décadas de trabajo y reciprocidad en un barrio popular de la Ciudad de México, *Otra Economía*, 9 (17), 110-122.
- Rivera González, I. et al (2017). *Cooperativas CDMX, una mirada a sus realidades*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Rojas, J. J. (2003): *Las cooperativas en México*. Texcoco: Ediciones Molino de Letras.
- Rojas, J.J. y Rojas, M.E. (2016). Co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015. *Argumentos*, 80, pp. 125-150.
- Santiago Santiago, J. (2017). *Economía política solidaria*. México: Ediciones Eón.

Leyes y documentos

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2017). Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero 2017.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000). Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2000). Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de mayo de 2000.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2008). Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 08 de octubre de 2008.

Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa: Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016). GODF, No. 270, Tomo I, 29 de enero de 2016.

Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa: Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2017). GODF, No. 225, 31 de enero de 2017.

Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa: Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2018). GOCM, No. 252, 31 de enero de 2018.

Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa: Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS 2019). GOCM, No. 13, 18 de enero de 2019.

Boletín de Prensa de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo. 9 de noviembre de 2019. Recuperado el 6 de diciembre de 2019, de [https:// www.styfe.gob.mx](https://www.styfe.gob.mx)

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, última reforma publicada DOF 12-04-2019.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 09-08-2019

Convenios de colaboración suscritos entre la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo y el Instituto Politécnico Nacional de fechas: 28 de octubre de 2015, 14 de octubre de 2016, 30 de noviembre de 2016, 1 de junio de 2017, 10 de octubre de 2017 y 14 de abril de 2018.

Convocatoria del Programa: Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016). GODF, No. 38, 29 de marzo de 2016.

Convocatoria del Programa: Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2017). GODF, No. 72, 22 de mayo de 2017.

Convocatoria del Programa: Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2018). GOCM, No. 288, 26 de marzo de 2018.

Cuarta Convocatoria del Programa: Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS 2019). GOCM, No. 188 BIS, 30 de septiembre de 2019.

Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2018). Recuperado el 21 de noviembre de 2019, de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>

Evaluación interna de los programas de apoyo de la Dirección de Integración Familiar (DIF) a cooperativas expendedoras de garrafones de agua purificada y a cooperativas de costura y confección, realizada por Evalúa DF (2018). Recuperado el 14 de noviembre de 2019, de <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2018/evaluaciones%20internas/evaluaciones%20integrales/secretarias/styfe/trabajo%20digno.pdf>

Ley de adquisiciones del Distrito Federal. Recuperado el 21 de noviembre de 2019, de http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_ADQUISICIONES_05_09_2017.pdf

Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal. GODF, No. 629, 20 de enero de 2006.

Micrositio Catálogo de Cooperativas de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo (2019). Recuperado el 21 de octubre de 2019, de <https://www.styfe.gob.mx>

Padrón de Cooperativas de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo (2017). Recuperado el 12 de noviembre de 2019, de <https://www.styfe.gob.mx>

Primera Convocatoria del Programa: Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS 2019). GOCM, No. 39, 26 de febrero de 2019.

Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. GODF, No. 142-Ter, 4 de diciembre de 2006.

Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. GODF, No. 351, 9 de junio de 2008.

Segunda Convocatoria del Programa: Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS 2019). GOCM, No. 110, 11 de junio de 2019.

Tercera Convocatoria del Programa: Fomento, Constitución y Fortalecimiento de las Empresas Sociales y Solidarias de la Ciudad de México (FOCOFESS 2019). GOCM, No. 1 732, 2 de septiembre de 2019.