

Co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal: 2000-2015

Juan José Rojas Herrera
María Elena Rojas Herrera

El diseño y puesta en marcha de políticas públicas de fomento cooperativo es una práctica poco común en México. Un rápido recuento histórico permite observar que son contados los gobiernos, de cualquiera de los tres niveles, que han puesto en práctica este tipo de políticas públicas en alguna época. Sin embargo, contrario a esta tendencia dominante, el Gobierno del Distrito Federal se ha empeñado en apoyar a las cooperativas desde el año 2000. Esto podría explicarse no sólo por el interés y disposición de la autoridad gubernamental sino, sobre todo, por el protagonismo y activismo del movimiento cooperativo local, razón por la cual esta experiencia puede inscribirse como parte de los procesos de co-construcción de políticas públicas entre Estado y sociedad civil organizada. El presente artículo describe y analiza el complejo proceso de interlocución establecido, así como los componentes y resultados más visibles de dicha política en los últimos 15 años.

Palabras clave: política pública, estado, cooperativas, legislación.

CO-CONSTRUCTING PUBLIC POLICY OF COOPERATIVE PROMOTION IN DISTRITO FEDERAL: 2000-2015

Designing and starting up public policies of cooperative promotion is an uncommon practice in Mexico. A quick historical review allows to observe that there aren't many administrations in any of the three levels that have implemented this type of public policy at some time. However, contrary to the dominant trend, the Distrito Federal administration has been committed to support cooperatives since 2000. This phenomenon could be explained not only because of the interest and willingness of government authority but mainly because of the protagonism and activism of the local cooperative movement, which is why this experience can be enrolled as part of co-construction of public policies between the state and organized civil society. This article describes and analyzes the complex process of established dialogue, as well as the components and most visible results of such policy in the past fifteen years.

Key words: public policy, state, cooperatives, legislation.

INTRODUCCIÓN

El cooperativismo desempeña un papel cada vez más relevante en las sociedades contemporáneas al ofrecer empleo, protección social y otros beneficios sociales y económicos. Debido a sus rasgos distintivos, entre los que destaca su gestión democrática y autónoma, las empresas cooperativas son respaldadas por un número cada vez mayor de países. En el caso de la Ciudad de México, al menos desde el año 2000, se tienen antecedentes de vinculación y trabajo conjunto entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y las organizaciones representativas del movimiento cooperativo local, en la perspectiva de construir políticas públicas más abarcadoras y democráticas que han procurado la inclusión de los productores, el combate al desempleo, la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental.

En este contexto, la pregunta orientadora de la presente investigación consistió en determinar tanto las motivaciones como las condiciones en las que los procesos de diseño, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas de fomento cooperativo (PPFC) han sido posibles en la Ciudad de México a lo largo de una década y media. Derivado de lo anterior, el estudio se fijó como objetivo general evaluar las experiencias de PPFC realizadas en la Ciudad de México de 2000 a 2015, con énfasis en los procesos de interlocución establecidos entre las autoridades del GDF y los representantes del movimiento cooperativo local.

Para alcanzar el objetivo indicado, la investigación asumió, en una primera fase, un carácter esencialmente documental, consistente en la revisión y análisis de diferentes documentos entre los cuales se incluyen los convenios suscritos entre el GDF y las organizaciones representativas del cooperativismo local, los programas de fomento cooperativo, así como sus respectivas evaluaciones, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (GODF), las versiones estenográficas del *Diario de los Debates* de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (CCFCDF), documentos internos de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) e investigaciones de tesis de grado, recientemente realizadas alrededor de esta experiencia.

En una segunda fase, la investigación se complementó con la ejecución de actividades de campo, como la organización de un taller de discusión sobre políticas públicas de fomento cooperativo en el Distrito Federal (DF), y la realización de más de 30 entrevistas con informantes clave, entre los que se encuentran funcionarios públicos, cooperativistas y estudiosos del tema.

Posteriormente se realizó un análisis comparativo de la información documental y la obtenida en campo, lo que permitió redactar el informe analítico de los resultados

de la investigación, cuya exposición está ordenada del siguiente modo: en el primer apartado se presentan las categorías y conceptos utilizados para sustentar el análisis de las PFC realizadas en el DF. En el segundo, se enuncian algunos de los antecedentes y se ofrece un resumen de los principales resultados alcanzados en los ejes o componentes en las que éstas se han concretado. El tercer apartado está dedicado a describir y analizar el complejo proceso de interlocución que, a manera de un eje transversal, ha estado en la base de la política pública. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan las conclusiones generales del estudio.

REFLEXIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO COOPERATIVO

El propósito de este apartado es indagar acerca del contenido epistemológico del concepto de PFC, lo cual permitirá delimitar su significado específico e identificar sus características distintivas. Por ello, se estima imprescindible reflexionar respecto a las modalidades en que suele expresarse la relación Estado-movimiento cooperativo. De acuerdo con García Müller (2013), en los países de América Latina es posible advertir que, a lo largo de la historia reciente, segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, las relaciones entre Estado y movimiento cooperativo se han alineado en torno a cuatro modelos que en su interior presentan diversas variantes. Dichos modelos son:

De indiferencia. Se aplica en acato a la tradicional concepción liberal de la economía, hoy expresada a partir del neoliberalismo y cuyo Estado concibe al sistema cooperativo como una organización que puede y debe desarrollarse libremente, como las demás instituciones económicas. Es decir, considera a las sociedades cooperativas como cualquier otra forma de organización empresarial a la que se le da –al menos nominalmente– el mismo tratamiento que a las empresas comerciales y públicas, sin privilegios ni restricciones indebidas, como si se tratara de una suerte de desatención benigna.

De control y manipulación. Dentro de este modelo el Estado utiliza al movimiento cooperativo como un instrumento complementario del progreso social y técnico, colocándolo como un sector dentro de la organización estatal de la economía centralizada. Es típico de los regímenes políticos que han intentado construir el socialismo desde arriba, por una vía burocrática y estatista. Pero también se manifiesta en los regímenes autocráticos, formalmente democráticos, alineados al capitalismo global, en donde las cooperativas son utilizadas como mecanismo de organización y

participación política de capas degradadas de la población en los programas asistencialistas de dichos gobiernos.¹

De complementación o uso instrumentalizado o discriminatorio del cooperativismo. Este modelo utiliza a las cooperativas como instituciones complementarias a las grandes empresas de capital o bien para paliar los problemas estructurales y coyunturales del capitalismo. Lo anterior se expresa mediante mecanismos discriminatorios como los siguientes:

1. Se promueve la articulación de estratos de escasos recursos al sistema bancario por medio de cooperativas especializadas en la prestación de servicios financieros que se convierten y sirven como pequeños bancos de proximidad, siendo tributarios de la banca comercial y regulados por la autoridad pública o bancaria respectiva.
2. Se circunscribe a las cooperativas al desempeño de actividades económicas de baja rentabilidad y alto riesgo, en zonas deprimidas o alejadas y para poblaciones de bajos ingresos, por medio de pequeñas cooperativas locales o comunitarias.
3. Se busca utilizarlas como instrumentos de precarización del trabajo mediante el empleo de cooperativas de trabajo asociado que –por encargo de entes públicos y de empresas usuarias privadas– cometen fraude laboral.

De fomento y promoción. Bajo este modelo se considera a las cooperativas como entidades que coadyuvan al desarrollo económico nacional, fortalecen la cohesión social y reducen la exclusión, razón por la cual las instituciones públicas deben darles un tratamiento especial de fomento. En este modelo la política pública, al reconocer el carácter específico de las cooperativas, asume como propósito general la creación de un entorno favorable para que el desarrollo de las empresas cooperativas se traduzca

¹ Katya Rodríguez (2009:136-137) explica el funcionamiento de este modelo en relación con la política pública de combate a la pobreza aplicada en nuestro país: “El enfoque de subsistencia a través de la canasta de bienes y servicios, como no aspira a incorporar a los ciudadanos en pobreza como ciudadanos con un modo de vida *normal* en la sociedad, aplica generalmente políticas de focalización y políticas asistenciales, que pretenden garantizar solamente un nivel mínimo de subsistencia a los pobres”. Por tanto, afirma esta misma autora: “[...] la política no resulta muy efectiva para aliviar la pobreza porque cae en un círculo vicioso. Por una parte, el gobierno no está en la capacidad de subsidiar a los pobres con la cantidad necesaria de recursos para ponerlos sobre la línea de la pobreza porque es financieramente insostenible [...] Pero por la otra no se modifican de manera sustancial las condiciones que provocan la pobreza de sectores tan numerosos” (2009:142).

en mayores niveles de generación de empleo y autoempleo dignos, reanimación e integración de grupos marginados, generación y distribución equitativa de ingresos, arraigo de la población a sus sitios de origen, fortalecimiento del poder de negociación de los actores económicamente vulnerables y prestación de servicios básicos que deben garantizarse a toda la población.

En un escenario aún más positivo, dentro de este modelo puede darse una afinidad de intereses y propósitos entre Estado y movimiento cooperativo, considerándose mutuamente como aliados o asociados en el cumplimiento de determinadas metas sociales. Sólo bajo este último supuesto, sustentado en un amplio y transparente proceso de interlocución, se podría aseverar que, en un lugar y momento determinados, se habría producido una experiencia de construcción conjunta de Políticas Públicas de Fomento Cooperativo (PPFC).

Pero, en definitiva, es importante tener claro que entre los diversos factores que determinan la prevalencia de cualquiera de los modelos de relación Estado-movimiento cooperativo, sobresalen dos. El primer lugar, el vínculo existente entre política pública y legislación. Normalmente, en el caso de políticas públicas destinadas a determinados sectores, estratos o movimientos sociales, resulta imprescindible la existencia de un mandato de ley, es decir, la obligatoriedad legal expresa, para su aplicación. El segundo factor tiene que ver con el ejercicio o no, en forma ordenada, planificada y responsable de la incidencia en políticas públicas por parte del movimiento cooperativo.²

La importancia estratégica de la incidencia en los procesos de formulación de las políticas públicas destaca si se toma en cuenta que una cosa es que existan políticas públicas para el sector cooperativo y otra, muy distinta, que dichas políticas estén inspiradas en el modelo de fomento y promoción del cooperativismo. Para que esto último suceda es necesario asumir el concepto de PPFC como una acción pública del gobierno y la ciudadanía: propositiva, intencional y planeada, no como algo simplemente reactivo o casual.

Por tanto, cuando se habla de PPFC se hace referencia a todas aquellas acciones o medidas que –teniendo en cuenta la especial naturaleza de las empresas cooperativas y respetando su independencia y autonomía en relación con el Estado– se dirigen al fomento, promoción, prestación de servicios, registro y supervisión de dichas entidades.

² Para Tapia *et al.* (2010), incidencia en políticas públicas es la organización y puesta en práctica de diversas acciones confrontativas y/o colaborativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas a fin de influir, persuadir o afectar decisiones de las élites institucionales que generen un cambio o transformación en los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados.

Evidentemente la concepción de PPFC, esbozada líneas arriba, está inscrita en un determinado marco de relaciones entre el movimiento cooperativo y las instancias gubernamentales, basado en un conjunto de criterios o directrices mutuamente compartidos que, de acuerdo con diversos autores, especialmente García Müller (2013) y Zabala (1997), podrían resumirse en:

1. Toda PPFC debe apoyarse en la experiencia organizativa, comprobada como buena práctica o factor de éxito, de las organizaciones cooperativas.
2. Debe respetar el ideario ideológico y filosófico de las sociedades cooperativas, constituido por sus principios y valores éticos y por su finalidad no lucrativa y solidaria.
3. Debe tener como propósito fortalecer el protagonismo del cooperativismo organizado, lo que equivale a incentivar o facilitar sus procesos de integración y articulación territorial y por rama económica.
4. Debe ser estable y de larga duración.
5. Debe basarse en la confianza plena sobre la capacidad de autoregulación y/o cogestión de los organismos representativos del cooperativismo, estableciendo los mecanismos de preparación y transición que conduzcan a ese resultado.
6. Evitar la discriminación hacia las empresas del sector cooperativo, lo que significa que ninguna medida de política pública aplicada a las cooperativas debe ser menos favorable que las otorgadas a las empresas de los sectores público y privado.
7. Las cooperativas y sus asociados deben ser sujetos y no objetos de las acciones públicas, por lo cual se recomienda la creación de espacios de consulta y concertación democrática en los que se exprese la opinión y se facilite la participación activa y responsable de los organismos representativos del movimiento cooperativo en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
8. La ayuda estatal en cualquier materia deberá ser otorgada en forma subsidiaria y transitoria, con la máxima independencia de la propia organización administrativa del Estado.

En síntesis, se puede concluir que las características distintivas de la PPFC son: no paternalista, no intervencionista, no discriminatoria, integral, corresponsable, sostenible a largo plazo y subsidiaria.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA PFFC REALIZADA EN EL DISTRITO FEDERAL (2000-2015) ANTECEDENTES

La historia contemporánea de la realización de PFFC en la Ciudad de México se inicia con la alternancia política en el GDF, proceso que se inaugura con el primer gobierno de izquierda, encabezado por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, entre diciembre de 1997 y diciembre de 2000, en cuya gestión se desarrollan las primeras experiencias de colaboración entre el movimiento cooperativo y el GDF. Probablemente el punto culminante de este acercamiento tuvo lugar el 11 de febrero de 2000, fecha en la cual se produjo la firma del primer convenio de coordinación entre el GDF y la Unión de Sociedades Cooperativas de Actividades Diversas del Distrito Federal.

Sin embargo, muy poco de lo establecido en ese instrumento se pudo llevar a la práctica. No obstante, constituyó un antecedente legal que permitió dar continuidad a los procesos de intermediación entre el GDF y las organizaciones representativas del cooperativismo local en los años siguientes.

En efecto, con base en los compromisos establecidos en el primer convenio, en agosto de 2001, se firmó una minuta de trabajo, y el 11 de septiembre de 2002 se suscribió el *Segundo Convenio de Concertación para el Fomento Cooperativo de la Ciudad de México*.

Este nuevo convenio ratificó la validez de los acuerdos alcanzados en el de febrero de 2000 y en la minuta de 2001, además amplió los compromisos de ambas partes, estableció mecanismos de coordinación y de seguimiento a las actividades de fomento incluidas en el mismo y se firmó con vigencia indefinida.

Sobre la base anterior, el movimiento cooperativo y los funcionarios de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF, valoraron la posibilidad de avanzar en el impulso de dos proyectos estratégicos de gran envergadura: *a)* la emisión de una Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal (LFCDF), con su respectivo reglamento, y que contemplara, entre otras cosas, la creación de una contraparte institucional con funciones explícitas de fomento cooperativo, y *b)* la formulación y puesta en marcha de un programa de fomento cooperativo para la ciudad.

El proceso de cabildeo para impulsar la aprobación de la LFCDF se inició a principios de 2004, cuando una comisión de dirigentes cooperativistas se acercó a diferentes diputados locales, siendo el legislador Emilio Fernández Allende con quien tuvieron mayor acercamiento, a partir de coincidencias respecto a la grave problemática del desempleo y la economía informal existentes en la Ciudad de México.

Una vez adoptado el acuerdo de elaborar la referida iniciativa de ley, de marzo a julio de 2004 los cooperativistas se abocaron a consensuar y elaborar una propuesta inicial, que posteriormente se fue afinando con la asesoría de diversos abogados, hasta cubrir las formalidades de una iniciativa legislativa. El 30 de agosto de 2004, el diputado Emilio Fernández Allende, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó ante la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, la “Iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley de Fomento Cooperativo y de Protección al Empleo para el Distrito Federal”. Una semana después, el 6 de septiembre, la Secretaría Técnica de la Comisión de Gobierno turnó la iniciativa referida, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas de Asuntos Laborales y Previsión Social y de Fomento Económico.

En el trascurso de 12 meses, entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005, se realizó una intensa labor de incidencia por parte de diferentes actores a favor de la iniciativa de LFCDF, entre los que se encontraban funcionarios del gobierno de la ciudad, líderes del sector cooperativo, legisladores locales y académicos. Dicha actividad resultó exitosa, al aprobarse, en forma unánime, la citada iniciativa de ley, en la sesión de la ALDF correspondiente al 4 de octubre de 2005.

No obstante, fue hasta el 20 de enero de 2006, cuando se logró que la nueva LFCDF se publicara en la GODF, siendo la primera en su tipo a nivel nacional. Una vez promulgada, diversos organismos de integración cooperativa, conjuntamente con el área jurídica del GDF, se dieron a la tarea de elaborar una propuesta de reglamento. Sin embargo, hubo dificultades para lograr el consenso requerido entre las uniones, federaciones y cooperativas de base participantes en este proceso de concertación, lo cual impidió la presentación de un proyecto conjunto del movimiento cooperativo de la ciudad. De cualquier modo, el 4 de diciembre de 2006, el entonces jefe del GDF, Alejandro Encinas Rodríguez, emitió el primer reglamento.

Este primer reglamento presentaba algunas deficiencias; pero, en ese momento, lo importante para algunos organismos de integración cooperativa era lograr que se publicara, con lo cual se abría la posibilidad de darle continuidad a la aplicación de la Ley; de tal manera que al asumir su cargo el nuevo jefe de gobierno capitalino, Marcelo Ebrard Casaubon, ya estuviera en vigor dicha normativa.

Pero, dadas las graves inconsistencias que presentaba el primer reglamento de la LFCDF, el CCFCDF dedicó sus primeras cuatro sesiones ordinarias de trabajo, desarrolladas a lo largo de 2007, a la discusión de una nueva propuesta de reglamento, lográndose generar un documento de mayor consenso, que subsanaba las deficiencias del anterior. Con este antecedente, el 23 de agosto de 2007 la STyFE del GDF, con la opinión favorable del CCFCDF, presentó a la Consejería Jurídica del GDF una nueva propuesta, cuya publicación en la GODF ocurrió el 9 de junio de 2008.

RESULTADOS POR COMPONENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO COOPERATIVO

A lo largo de 15 años, entre 2000 y 2015, se llevaron a cabo las siguientes acciones y programas de fomento cooperativo: Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo (PEEFC), cuya vigencia se extendió de 2004 a marzo de 2007;³ Programa General de Fomento Cooperativo (PGFC), aprobado en 2007 y cuya vigencia se prolongó hasta diciembre de 2012;⁴ Subprograma ¡Qué buena puntada! (QBP), ejecutado entre 2007 y 2012,⁵ y Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), iniciado en 2012 y cuya denominación cambió en 2015 a Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2015).⁶ La ejecución de todos los programas ha corrido a cargo de la STyFE,⁷ a partir de la Dirección de Promoción al Empleo (DPE).

En el marco de los programas mencionados, las acciones de fomento cooperativo se ordenaron en torno a cuatro ejes o componentes. Dos de éstos, la capacitación organizacional y el financiamiento, pueden considerarse centrales o estratégicos, en tanto que los otros dos, la asesoría técnica y el apoyo a la comercialización, pueden catalogarse como complementarios.

Un último aspecto a tomar en cuenta, es que durante el periodo de estudio, aunque la STyFE trabajó en forma intermitente en la integración de un directorio de cooperativas, que permitió la identificación de 315 activas, en los hechos, terminó utilizando los datos proporcionados por el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) que, al tercer trimestre de 2014, indican la existencia en la Ciudad de México de un total de 596 cooperativas, mismas que se han considerado como la población potencial de las políticas públicas de fomento cooperativo.⁸

³ Dicho programa adquirió un carácter experimental o piloto, motivo por el cual no fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

⁴ Publicado en la GODF, número 629, correspondiente al 10 de julio de 2009.

⁵ Este subprograma, al implementarse en apoyo a otra área de la administración pública del Distrito Federal, tampoco fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

⁶ La publicación de las reglas de operación de este programa se realiza cada año en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

⁷ Del 2000 a 2015, la STyFE ha tenido cuatro titulares, cuyo nombre y periodo de gestión son los siguientes: licenciado Benito Mirón Lince (diciembre de 2000 a diciembre de 2012); Carlos Navarrete Ruiz (enero-diciembre de 2013); Patricia Mercado Castro (diciembre de 2013-septiembre de 2015) y licenciada Amalia García Medina (a partir de septiembre de 2015).

⁸ DNUE, Inegi (2015) [<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denu/default.aspx>].

CAPACITACIÓN ORGANIZACIONAL

Dentro del componente de capacitación organizacional, entre 2004 y 2015 se impartieron, en forma regular y sistemática, los siguientes tipos de cursos: *a)* formación de formadores, capacitadores o multiplicadores, con una duración variable de entre tres y seis meses; *b)* formación de empresas cooperativas para el autoempleo en cualquier giro económico, entre población desempleada, con una duración promedio de 180 horas; *c)* formación de empresas cooperativas en el ramo de costura y confección cuya duración se fijó en 240 horas; *d)* oficios diversos con duración de 240 horas; *e)* diseño y elaboración de proyectos productivos, con duración de 240 horas; *f)* desarrollo de empresas cooperativas, con duración de 180 horas, y *g)* aprendizaje cooperativo, con duración de 25 horas.

Los resultados obtenidos, durante el periodo de estudio, en este componente, pueden apreciarse en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Cursos impartidos y población total beneficiada durante el periodo 2004-2015

Tipo de curso	Número de cursos impartidos	Beneficiarios
Formación de formadores	7	260
Formación de empresas cooperativas	682	16 312
Formación de cooperativas de costura	50	1 200
Oficios	143	3 575
Elaboración de proyectos	3	71
Desarrollo de empresas cooperativas	13	315
Aprendizaje cooperativo	1	83
Totales	899	21 816

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por ex funcionarios de la DPE de la STyFE y con base en las actas de la XVI, XIX y XXII sesiones ordinarias del CCFCDF, celebradas el 11 de julio de 2012, el 21 de noviembre de 2013 y el 16 de junio de 2015, respectivamente.

Con base en las fuentes consultadas puede observarse que, en promedio anual, se impartieron 75 cursos de todo tipo y se capacitaron a 1 818 personas. Como tendencia histórica se identifica un punto de auge, entre 2008 y 2012, para luego presentar una línea decreciente a partir de 2013, en todos los indicadores: cursos impartidos, instructores involucrados, beneficiarios atendidos, proyectos generados y delegaciones participantes.

La composición de los cursos se integró entre 70 y 75% por mujeres y entre 25 y 30% por hombres, con excepción de los cursos de “formación de cooperativas de costura”, en los que la composición de género fue de 90% mujeres y 10% hombres. En virtud de lo anterior, es evidente que la capacitación organizacional desplegada por la STyFE ha contribuido al fortalecimiento de la equidad de género en el medio cooperativo de la ciudad.⁹

Sin duda, este resultado se logró por el hecho de que, con excepción de los cursos de “oficios” y de “aprendizaje cooperativo”, en los que la participación de los beneficiarios fue voluntaria y sin retribución alguna, en el resto se han brindado a los capacitandos diversos tipos de apoyos que incluyen beca de un salario mínimo durante el tiempo de duración del curso, ayuda de transporte y material didáctico.

El costo por beneficiario ha sido variable en los diferentes tipos de cursos y en las distintas épocas. En relación con el de “formación de empresas cooperativas”, que representa 75.8% del total de los cursos impartidos, el costo unitario por beneficiario se ha ubicado alrededor de mil pesos.¹⁰

La deserción en los diferentes cursos ha sido relativamente baja, oscilando entre 5 y 18% de las personas inscritas. Las evaluaciones realizadas a esta actividad han evidenciado que los principales motivos de deserción son: conseguir un empleo, dificultades personales, problemas de salud y falta de interés en los temas de los cursos. Entre las motivaciones originales al inscribirse se identifican los apoyos que pudieran venir después de tomar el curso (43%), los temas del curso (34%) y la beca de capacitación (23%).¹¹

Por otra parte, aunque no se tiene el dato preciso, se calcula que el número de proyectos productivos elaborados ronda la cifra de los 1 000 y el de cooperativas

⁹ Dicho efecto sería hoy más notorio, si a las siete cooperativas integradoras que existían en 2012, en el marco del Subprograma QBP, se les siguiera apoyando, de tal modo que no solamente logran mantener el abastecimiento de la demanda de uniformes escolares de la Ciudad de México, sino que pudieran incursionar en otros estados del país. Lejos de ello, lo que el GDF hizo fue cancelar, en forma unilateral, el acuerdo de que las cooperativas de costura fueran proveedoras de este tipo de prendas para los centros educativos de la ciudad.

¹⁰ 1 025.64 pesos para el 2013, según consta en el Acta de la XIX sesión ordinaria del CCFCDF, celebrada el 21 de noviembre de 2013. Si esta cantidad la multiplicamos por los 21 816 beneficiarios de los cursos de capacitación organizacional, señalados en el Cuadro 1, obtenemos una cifra de 22 361 400 pesos, que daría cuenta de la inversión aproximada efectuada en este rubro.

¹¹ Informe del proceso de capacitación periodos 2014 y 2015. DPE/STyFE. Documento interno, noviembre de 2015.

constituidas ha sido superior a la centena. En términos generales, la distribución por rama económica de los proyectos presentados y, por ende, la vocación productiva de las cooperativas creadas es como sigue: 10% en el sector primario, 25% en el secundario y 65% en el terciario.

Sin embargo, un problema grave en este componente es el relativo a su cobertura ya que, por un lado, no se alcanza a todas las delegaciones y, por el otro, existe una marcada concentración, de alrededor de 50% de los cursos, en un número reducido de éstas, específicamente las de Cuauhtémoc, Álvaro Obregón, Iztapalapa y Milpa Alta, en tanto hay delegaciones que casi no participan, como Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Miguel Hidalgo. El resto se atienden, pero de manera simbólica.

Finalmente, cabe apuntar que, si bien es cierto que en los últimos dos años se ha mantenido una oferta más amplia de cursos, la mayoría de éstos sigue siendo de “formación de empresas cooperativas”, dirigidos a población abierta, interesada en capacitarse para autogenerar su puesto de trabajo. Los cursos más recientes, particularmente “desarrollo de empresas cooperativas” y “diseño y elaboración de proyectos”, destinados a las cooperativas activas, tienen muy poca demanda, lo cual significa que no son suficientemente atractivos para este tipo de población, o los incentivos ofrecidos no son los esperados.

ASESORÍA TÉCNICA

Históricamente las acciones de asesoría técnica se han concentrado en pocas áreas. De 2004 a 2006, se brindó asesoría para la constitución legal de sociedades cooperativas y, consecuentemente, se trabajó con las delegaciones para que facilitaran los trámites de protocolización de las respectivas actas constitutivas. Más tarde, durante 2007 y 2008, se incorporó la asesoría para la elaboración de proyectos productivos y mercadotecnia, con la finalidad de que los emprendimientos asociativos surgidos de la capacitación organizacional pudieran gestionar apoyos de diversas fuentes. Finalmente, a partir de 2009, la asesoría técnica ha cobrado la forma de un acompañamiento más puntual, orientado a la consolidación de las cooperativas constituidas en el marco de los cursos de capacitación organizacional.

Lamentablemente no se dispone de datos completos y precisos respecto al número y tipo de asesorías técnicas brindadas por año, así como de otros aspectos importantes relacionados con la ejecución de esta actividad. Sin embargo, algunos datos aislados, rescatados de las actas de las sesiones del CCFCDF, permiten inferir que durante 2009 se brindaron 8 800 asesorías sobre constitución de cooperativas. En 2013 las acciones de asesoría técnica ascendieron a un total de 459; en 2014 se ubicaron en 202, y en 2015

llegaron a 218. Aparentemente esta tendencia decreciente en el número de asesorías brindadas es correlativa al comportamiento observado en materia de capacitación organizacional.

El servicio de asesoría técnica ha sido otorgado de manera desordenada, sin contar con programas, manuales o protocolos de seguimiento, por empleados adscritos a la DPE y, ocasionalmente, por los instructores capacitados en los cursos de “formación de formadores”. Este servicio se ha ofrecido gratuitamente, a petición de los solicitantes y exclusivamente en las instalaciones gubernamentales. Con base en lo antes señalado, podemos concluir que el servicio de asesoría técnica ha estado marcado por el inmediatismo y la improvisación, debido principalmente a la falta de personal entrenado y debidamente capacitado en los temas cooperativos, tanto en lo conceptual como en lo técnico.

FINANCIAMIENTO

Una de las principales limitantes de los programas de fomento cooperativo en la Ciudad de México de 2004 a 2011, fue que carecieron de financiamiento propio. Por tal motivo, este componente fue de los menos desarrollados durante la primera década del presente siglo. A finales de 2011, después de arduas gestiones, se aprobó en la ALDF un presupuesto de 20 millones de pesos, que se transfirieron del Programa de Seguro del Desempleo al PGFC. De esta forma, se creó el Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC) en 2012, cuyas reglas de operación se elaboraron conjuntamente entre funcionarios de la STyFE y una comisión del CCFCDF, formada *ex profeso*, estableciéndose como objetivo del programa brindar apoyos económicos a las cooperativas con residencia en el DF para la adquisición de equipo, maquinaria y servicios destinados al desarrollo de sus procesos productivos, de comercialización y promoción. La meta general del programa consistió en beneficiar a un máximo de 100 cooperativas con un monto límite de hasta 200 000 pesos, considerado como capital semilla o de arranque de los proyectos productivos de las cooperativas. Además, en las citadas reglas de operación se estableció la creación de un comité evaluador integrado en forma plural con representantes del GDF, del sector académico y del movimiento cooperativo.¹²

¹² Reglas de Operación del PPFIC, correspondientes al ejercicio fiscal 2012, publicadas en la GODF, número 1451, de fecha 2 de octubre de 2012.

Con base en lo arriba señalado, los resultados y metas del PPFIC han variado año con año, tal como se muestra en el Cuadro 2.

CUADRO 2
Resultados del PPFIC en los ejercicios fiscales 2012, 2013, 2014 y 2015

Año fiscal	Presupuesto	Solicitudes presentadas	Meta establecida	Meta alcanzada	Porcentaje de variación	Población		
	ejercido (millones de pesos)		(número de cooperativas)			beneficiaria	Mujeres	Hombres
2012	20	167	100	107	+ 7%	1 486	853	633
2013	20	170	100	122	+ 22%	800	402	398
2014	5	89	25	30	+ 20%	155	99	56
2015	17	169	100	134	+ 34%	898	459	439
Total	62	—	—	393	—	3 339	1 813	1 526

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de evaluación del Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), correspondientes a los ejercicios fiscales 2012, 2013 y 2014, publicados en la GODF, de fechas 9 de julio de 2013, 24 de julio de 2014 y 30 de junio de 2015 y convocatoria del Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016), publicada el 29 de enero de 2016.

El PPFIC es actualmente el único programa de financiamiento cuya población exclusiva son las cooperativas. Ha operado de 2012 a 2015 ejerciendo un presupuesto de 62 millones de pesos y apoyando a un total de 393 cooperativas, en las que participan 3 339 socios, de los cuales 1 813 son mujeres y 1 526 hombres.

Empero, la estrechez de los recursos disponibles determina la fijación de metas anuales conservadoras que impactan negativamente la cobertura del programa. En efecto, si se considera válido el dato de 596 cooperativas como población potencial y se supone que el PPFIC, en sus cuatro ediciones, ha beneficiado a cooperativas diferentes, se podría estimar que se ha apoyado a 66% de las cooperativas de la Ciudad de México. Pero, si se observa el mismo fenómeno, en forma desagregada, por año y en relación con la población potencial, se encuentra que en 2012 la cobertura fue de 17.9%, al beneficiar a 107 cooperativas; en 2013, de 20.4%, al apoyar a 122; en 2014, apenas alcanzó 5.03% con 30 cooperativas beneficiadas y, en 2015 se ubicó en 22.4%, al canalizar recursos para un total de 134 cooperativas. Esto significa que los recursos destinados al PPFIC, en sus mejores años (2013 y 2015), no han logrado superar 25% del universo total de cooperativas, ni han satisfecho la demanda anual presentada; pero, además, si se mantiene el supuesto de que las 393 cooperativas hasta ahora

beneficiadas son diferentes entre sí y que todas recibieron el mismo monto, se tendría una canalización promedio de recursos a cada una de ellas por 157 760 pesos. Por otra parte, si se aplica el mismo supuesto a los beneficiarios, tenemos que el apoyo por beneficiario es equivalente a 40 629 pesos, cifras que, en ambos casos, resultan exiguas.

En suma, el PPFIC arrastra graves deficiencias que es imperativo superar y que podrían resumirse del siguiente modo: *a)* el monto global a ejercer por el programa depende de gestiones extras con el seguro de desempleo, lo cual hace que esté rodeado de incertidumbre, variando año con año; *b)* esta tardanza en la gestión del recurso atrasa la apertura de ventanilla, lo cual lleva a empalmar un ejercicio con otro y demora la llegada del apoyo a las cooperativas; *c)* existe poca difusión del programa; *d)* no se cuenta con el personal suficiente para agilizar los procesos implicados en su gestión y operación; *e)* los montos globales a ejercer anualmente, así como lo otorgado a las cooperativas, resultan claramente insuficientes, no existiendo líneas estratégicas de inversión ni instrumentos para generar y fortalecer cadenas productivas de valor; *f)* la cobertura social es aún limitada y se aprecia una preocupante tendencia a la concentración regional en pocas delegaciones; *g)* la política de financiamiento carece de flexibilidad por lo que sigue un patrón único e indiferenciado, sin tomar en cuenta las condiciones de solidez financiera que presentan las distintas cooperativas, existiendo un amplio abanico de posibilidades que incluye: cooperativas grandes y fuertes a las que se les podría cobrar una tasa comercial por los financiamientos otorgados; cooperativas débiles y pequeñas que durante algunos años requerirían trabajar bajo un sistema a fondo perdido, y cooperativas de tamaño medio, la mayoría sólo necesitarían una tasa preferencial; *h)* las reglas de operación están plagadas de procedimientos burocráticos difíciles de cumplir para muchas cooperativas, especialmente las de nueva creación, e *i)* el peso de la cultura asistencialista y el cáncer de la corrupción dan pie a la formación de cooperativas que se crean con la única finalidad de solicitar el recurso.

COMERCIALIZACIÓN

En este campo, las actividades se han limitado a la organización de expoferias cooperativas en diferentes puntos de la ciudad y al impulso a la proveeduría de parte de las cooperativas. Al respecto, Sandra Calderón (2014) afirma que entre 2004 y 2006 se realizaron 10 expoferias en diferentes puntos de la ciudad. De 2007 a 2009 se lograron realizar 13 y durante 2010-2012 la cifra se elevó a 30. Así, el número total de expoferias cooperativas entre 2004 y 2012 fue de 53, lo que equivale a un promedio de seis ferias por año. A partir de 2013, el número disminuyó considerablemente, al ubicarse en

tan sólo dos por año. No obstante, se aprecia una mejora cuantitativa, en términos del número de cooperativas participantes y de la cantidad de público asistente.

Así, aunque a lo largo de los últimos años se han efectuado acciones tendientes a fortalecer los procesos de comercialización de las cooperativas del DF, dichos esfuerzos han sido insuficientes e incompletos debido a que, por una parte, la STyFE ha destinado pocos recursos a esta actividad, por lo que la mayoría de las expoferias se realizan con presupuesto aportado por las cooperativas expositoras y, por la otra, no se ha logrado cerrar el ciclo mercantil mediante la realización de políticas públicas específicas para apoyar el cooperativismo de consumo, en la perspectiva de fortalecer al conjunto del sector. Tampoco se han habilitado almacenes y puntos de venta e intercambio en las diferentes delegaciones que servirían de base para la creación de un mercado inter-cooperativo, ni mucho menos se ha brindado reconocimiento a las transacciones comerciales por trueque o similares.¹³

En cuanto a proveeduría, cabe destacar que el 16 de marzo de 2007 se publicó, en el número 44 de la GODF, el primer aviso por el que se daba a conocer el listado de posibles sociedades cooperativas que podían ofertar bienes y servicios a la administración pública del DF. Hasta diciembre de 2012, los listados de cooperativas llegaron a 16 y el número de éstas superó las 300; sin embargo, en la práctica, las cooperativas, comparativamente con las empresas privadas con las que tienen que competir, se han beneficiado muy poco de esta medida debido a diversos factores, entre los que destacan, en primer lugar, el hecho de que las cooperativas poseen una baja capacidad productiva, que es inferior a la demanda solicitada; en segundo lugar, porque los criterios fijados para las adquisiciones, por parte de la Oficialía Mayor, son muy rigurosos y difíciles de cumplir, amén de que los pocos contratos que se realizan, establecen plazos de pago a los proveedores demasiado largos.

INTERLOCUCIÓN

En la primera etapa, que va del 2000 al 2006, la interlocución del GDF con el movimiento cooperativo se realizó en forma directa con los organismos de integración cooperativa, teniendo como marco de referencia el convenio de colaboración suscrito en 2002 y, en la segunda etapa, que se extiende de 2007 a 2015, a través del CCFCDF. En el transcurso del segundo periodo se conformaron dos consejos consultivos. El

¹³ Memoria del taller sobre Políticas Públicas de Fomento Cooperativo en el Distrito Federal.

primero funcionó del 7 de marzo de 2007 al 28 de julio de 2011; el segundo del 29 de julio de 2011 al 28 de julio de 2015. Enseguida se analiza el desempeño de cada uno de estos consejos.

PRIMER CONSEJO CONSULTIVO DE FOMENTO COOPERATIVO

Para la adecuada evaluación del desempeño del primer CCFCDF es importante tener presente el marco jurídico que le da sustento. Al respecto, la LFCDF, en su artículo 21, previene la constitución del CCFCDF, como un órgano de consulta en la materia. Adicionalmente, dicho artículo dispone que el reglamento de la propia ley regule el procedimiento de elección, así como la organización y el funcionamiento del Consejo.

Por su parte, el reglamento de la LFCDF, publicado el 4 de diciembre de 2006, en sus artículos 22, 23 y 24, especifica los integrantes del consejo: *a)* el jefe del GDF, directamente o por conducto de quien designe como suplente, quien fungirá como su presidente; *b)* el secretario de Gobierno, por medio del subsecretario del Trabajo y Previsión Social; *c)* los secretarios de Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Finanzas, directamente o por conducto de quienes designen; *d)* dos representantes de cada uno de los organismos cooperativos, domiciliados en el DF; *e)* tres representantes de las instituciones de asistencia técnica del movimiento cooperativo, y *f)* cinco representantes relacionados con prácticas cooperativas.

Con base en la normativa antes indicada, el 26 de enero de 2007, el jefe de GDF, Marcelo Ebrard Casaubón, publicó la convocatoria para la selección de integrantes del CCFCDF.¹⁴ Días después, el 7 de febrero de 2007, se publicó, tanto en la página de internet del GDF como en la GODF, la lista de personas seleccionadas para integrar el Consejo Consultivo, el cual se conformó con un total de 47 personas (32 hombres y 15 mujeres), en calidad de consejeros con derecho a voz y voto. Dichas personas acudían en representación de 24 cooperativas y organismos de integración, seis organizaciones de asistencia técnica al cooperativismo, 12 organizaciones con prácticas cooperativas y cinco funcionarios del Gobierno de la Ciudad de México.

La instalación formal del CCFCDF tuvo lugar el 8 de febrero en el Museo de la Ciudad de México, acudiendo todos sus integrantes. Al final de la ceremonia de instalación se convocó a la primera sesión ordinaria del Consejo Consultivo para el 7 de marzo de 2007.

¹⁴ GODF. Número 23-Bis, 26 de enero de 2007.

Sin embargo, desde esta primera reunión se expresó una diferencia de interpretación, entre las autoridades de la STyFE y algunos integrantes del CCFCDF, en torno a las atribuciones de éste. Para algunos consejeros, todos los proyectos a ejecutar desde la STyFE deberían analizarse y aprobarse previamente en el Consejo. En cambio, para las autoridades gubernamentales, las funciones del CCFCDF se limitaban a la emisión de opiniones, sugerencias y recomendaciones respecto a las acciones de política pública por realizar; pero, la decisión final recaía directa y exclusivamente en los funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Fomento Económico.

Así, este primer Consejo Consultivo, dada su inexperiencia y composición heterogénea, tuvo muchas dificultades para el desempeño de sus funciones debido a que algunos de sus integrantes no comprendieron el sentido y la función del Consejo, al pretender convertirlo en un órgano colegiado de gobierno para la definición y evaluación de las PPF y, además, porque no se respetó el reglamento en cuanto a su integración y operación. En estas condiciones, este primer CCFCDF no permitió el acceso de más personas como consejeros, manteniéndose los originales 47 hasta el final de su mandato que se prolongó durante cuatro años.¹⁵

En total, este Consejo efectuó 16 sesiones de trabajo, de las cuales 13 fueron ordinarias y tres extraordinarias. Pero, muy pronto, a partir de la segunda sesión ordinaria, se empezó a convertir en una arena de discusiones bizantinas, en la que se tomaron acuerdos que a menudo no fructificaron. Asimismo, el afán por el posicionamiento de ciertos grupos de consejeros se hizo evidente, lo que llevó al movimiento cooperativo a la división y confrontación constantes. Debido a ello, algunos consejeros dejaron de asistir a las sesiones, por lo que el quórum fue decreciendo. De este modo, luego de contar con un quórum de 45 consejeros en su primera sesión ordinaria, concluyó su ciclo en la tercera sesión extraordinaria con una asistencia de tan sólo 11 consejeros, tal como se muestra en el Cuadro 3.

El dato anterior resulta relevante si se toma en cuenta que, según lo establece el reglamento, para que tuvieran validez los acuerdos tomados, el quórum establecido, en

¹⁵ Dicha prolongación en el cargo de los integrantes del primer CCFCDF obedeció al hecho de que cuando se publicó el segundo reglamento de la LFCDF ya llevaban un año en funciones, de tal modo que lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 16 del nuevo reglamento, que a la letra señala: “Los Consejeros durarán en su encargo tres años con derecho a ser reelectos de forma inmediata por otro periodo igual”, no podía aplicarse retroactivamente y, en consecuencia, se determinó que los consejeros quedarán vigentes durante un periodo que abarcaría del 9 de junio de 2008 al 9 de julio de 2011.

CUADRO 3

Quórum legal de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Primer Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, celebradas entre el 4 de marzo de 2007 y el 28 de julio de 2011

Fecha	Número y tipo de reunión	Quórum
7 de marzo de 2007	Primera Sesión ordinaria	45
23 de mayo de 2007	Segunda Sesión ordinaria	38
20 de junio de 2007	Segunda Sesión ordinaria ©	31
6 de julio de 2007	Segunda Sesión ordinaria ©	29
23 de agosto de 2007	Tercera Sesión ordinaria	28
6 de septiembre de 2007	Tercera Sesión ordinaria ©	26
13 de diciembre de 2007	Cuarta Sesión ordinaria	25
15 de julio de 2008	Quinta Sesión ordinaria	26
1 de agosto de 2008	Quinta Sesión ordinaria ©	24
22 de agosto de 2008	Primera Sesión Extraordinaria	23
28 de octubre de 2008	Sexta Sesión ordinaria	23
11 de noviembre de 2008	Sexta Sesión ordinaria ©	23
6 de febrero de 2009	Séptima Sesión ordinaria	24
12 de febrero de 2009	Séptima Sesión ordinaria ©	21
26 de marzo de 2009	Segunda Sesión extraordinaria	17
8 de julio de 2009	Octava Sesión ordinaria	23
26 de noviembre de 2009	Novena Sesión ordinaria	20
26 de febrero de 2010	Décima Sesión ordinaria	19
11 de agosto de 2010	Undécima Sesión ordinaria	16
18 de agosto de 2010	Undécima Sesión ordinaria ©	17
15 de diciembre de 2010	Décimo seguna Sesión ordinaria	17
16 de febrero de 2011	Décimo tercera Sesión ordinaria	18
28 de julio de 2011	Tercera Sesión extraordinaria	11

Fuente: elaboración a partir de información contenida en las actas de la primera a la décima tercera sesión ordinarias y de la primera a la tercera sesión extraordinarias del Primer Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, realizadas entre el 7 de marzo de 2007 y el 28 de julio de 2011.

primera convocatoria, debía ser de 50% +1, es decir, 24 consejeros. Luego, en segunda convocatoria se podía sesionar con los consejeros que estuviesen presentes.¹⁶ De esta suerte, puede constatarse que únicamente las primeras cuatro sesiones estuvieron concurridas. En cambio, más de la mitad (12) estuvieron sesionando con menos de 24 personas, lo que afectó el carácter representativo de las decisiones tomadas.

De igual modo, la fuerza de las recomendaciones y propuestas emanadas de este primer Consejo se vio afectada por el vacío provocado por las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México. Ciertamente, el jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubond, únicamente estuvo presente en la sesión de instalación. Por su parte, la titular de la Sedeco envió un representante en agosto de 2008, quien se mantuvo en funciones hasta el 2011, en tanto que la Sedeso y la Secretaría de Finanzas cambiaron de representantes hasta en cinco ocasiones durante todo el periodo de vigencia de este Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal.

No obstante, entre los logros y aciertos que tuvo el primer CCFCDF se pueden considerar los siguientes: constituirse y sostenerse durante el periodo 2007-2011 como la única instancia oficial de interlocución del sector cooperativo con las autoridades gubernamentales; elaborar propuestas de contenido para documentos fundamentales como el reglamento de la LFCDF, los programas de fomento cooperativo implementados y los Programas Operativos Anuales (POA) en materia de empleo y fomento cooperativo; integración de diversas comisiones de trabajo y de representación ante instancias del gobierno local y la ALDF; participación en la campaña de difusión de la LFCDF en diversos estados de la República;¹⁷ convocatoria y organización de tres congresos internacionales sobre legislación y políticas públicas de fomento cooperativo, realizados en la Ciudad de México durante los años 2007, 2008 y 2009, y promoción de la firma de los convenios de colaboración que sirvieron de base para la formación de las Direcciones de Fomento Cooperativo en las distintas delegaciones del DF, previstas por la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal (LFCDF).¹⁸

¹⁶ Como estrategia para realizar las reuniones y validar los acuerdos del CCFCDF, se hacía el llamado a la primera y segunda convocatoria, el mismo día, pero en horarios diferentes.

¹⁷ Los estados en los que tuvieron lugar foros de discusión y difusión de la LFCDF fueron los de Oaxaca, México, Aguascalientes, Michoacán y Tlaxcala.

¹⁸ Dicha actividad se inició formalmente el 19 de junio de 2007, fecha en la que se firmó el primer convenio delegacional para el fomento cooperativo con la delegación Azcapotzalco. A principios de 2010 un total de seis delegaciones contaban con áreas de fomento cooperativo y, para mediados de 2014, prácticamente todas las delegaciones habían establecido su Dirección de Fomento Cooperativo o su equivalente administrativo.

SEGUNDO CONSEJO CONSULTIVO DE FOMENTO COOPERATIVO

El 11 de julio de 2011 se publicó en la GODF la convocatoria para la renovación y nueva integración del CCFCDF. La inscripción de solicitudes de registro, reelección o nuevo registro de consejeros se dio entre el 12 y el 25 de julio. De este modo, el 28 de julio de 2011, durante la tercera sesión extraordinaria del CCFCDF, cuyo único punto de la orden del día fue el relativo a la integración del segundo Consejo Consultivo, se aprobó la elección de 12 nuevos consejeros, en tanto que un total de 18 se reeligieron para un nuevo periodo de tres años que correría del 29 de julio de 2011 al 28 de julio de 2014.¹⁹ Un año después, el CCFCDF se hallaba integrado por 46 consejeros, de los cuales 11 representaban a diferentes organismos de integración cooperativa; 21 a igual número de cooperativas de base; nueve a instituciones de asistencia técnica y a organizaciones relacionadas con prácticas cooperativas, y los cinco restantes eran representantes de las dependencias del Gobierno del entonces Distrito Federal.²⁰

Este segundo Consejo, hasta junio de 2015, realizó un total de 11 sesiones de trabajo, de las cuales nueve fueron de índole ordinaria y dos extraordinarias. Es relevante señalar que, como se muestra en el Cuadro 4, con excepción de la décimo novena sesión ordinaria, realizada el 21 de noviembre de 2013, el resto tuvo un quórum que osciló entre los 22 y 35 consejeros, lo que es sintomático de un mayor compromiso de los integrantes del segundo CCFCDF y de la creación de un ambiente más estable para el desempeño de sus funciones.

Durante el primer semestre de 2015 se iniciaron los trabajos encaminados a la conformación del tercer CCFCDF. Con tal propósito se realizó un diagnóstico de cada uno de los integrantes del CCFCDF, mismo que puso de manifiesto que en la integración de los dos consejos consultivos, existentes hasta ese momento, no se habían respetado las disposiciones del reglamento de la LFCDF, y que varios de los consejeros que llevaban en funciones dos periodos consecutivos, debían ser removidos.

Dichos resultados, junto con una propuesta de reestructuración del CCFCDF, tendiente a dar paso a la formación del tercer Consejo Consultivo, fueron presentados en la XXII sesión ordinaria del CCFCDF, realizada el 16 de junio de 2015, pero no se llegó a acuerdo alguno y se propuso que el tema se tratara con mayor atención en la comisión de organización interna, la cual debía presentar una propuesta de reestructuración del CCFCDF en la siguiente reunión ordinaria que, quince meses después, hasta de septiembre de 2016, aún no había sido convocada.

¹⁹ La lista de 30 consejeros entonces aprobada se publicó en la GODF, el 11 de agosto de 2011.

²⁰ Acta de la décima quinta sesión ordinaria del CCFCDF, celebrada el 11 de julio de 2012.

CUADRO 4

Quórum legal de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Segundo Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, celebradas entre el 13 de septiembre de 2011 y el 16 de junio de 2011

Fecha	Número y tipo de reunión	Quórum
13 de septiembre de 2011	Décimo cuarta Sesión ordinaria	23
6 de octubre de 2011	Décimo cuarta Sesión ordinaria ©	22
2 de febrero de 2012	Décimo quinta Sesión ordinaria	26
16 de febrero de 2012	Décimo quinta Sesión ordinaria ©	33
27 de febrero de 2012	Décimo cuarta Sesión extraordinaria	29
11 de julio de 2012	Décimo sexta Sesión ordinaria	33
4 de octubre de 2012	Quinta Sesión extraordinaria	22
13 de mayo de 2013	Décimo séptima Sesión ordinaria	35
27 de septiembre de 2013	Décimo octava Sesión ordinaria	31
21 de noviembre de 2013	Décimo novena sesión ordinaria	17
7 de mayo de 2014	Vigésima Sesión ordinaria	24
23 de julio de 2014	Vigésima primera Sesión ordinaria	34
16 de junio de 2015	Vigésima segunda Sesión ordinaria	35

Fuente: elaboración a partir de información contenida en las actas de la décima cuarta a la vigésima segunda sesión ordinarias y de la cuarta y quinta sesiones extraordinarias del Segundo Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal, realizadas entre el 13 de septiembre de 2011 y el 16 de junio de 2015.

Finalmente, cabe apuntar que, al igual que lo ocurrido con el primer Consejo, el jefe de Gobierno en turno, Miguel Ángel Mancera, no hizo acto de presencia en ninguna de las sesiones del CCFCDF y lo mismo ocurrió con los titulares de la Sedeso, la Sedeco y la Secretaría de Finanzas. Todos estos funcionarios se hicieron representar por delegados en las reuniones indicadas.

No obstante, este segundo CCFCDF logró algunos aciertos, destacando los siguientes: sostenerse como espacio de discusión e incidencia en las políticas públicas dirigidas al sector cooperativo del DF; elaboración de propuestas concretas para los POA anuales; integración de diversas comisiones de trabajo y de representación ante diferentes instancias del gobierno local y la ALDF, y participación activa en la formación de los consejos consultivos delegacionales.²¹

²¹ Gracias a dicho activismo se logró pasar de tres Consejos Consultivos Delegaciones, a principios de 2014, a diez, hacia septiembre de 2015.

Visto en perspectiva, la formación del CCFCDF a partir de 2007 y con vigencia hasta el día de hoy, a pesar de sus límites, imperfecciones y ambigüedades, en diferentes épocas y coyunturas ha sido útil en la toma de decisiones colectivas basadas en el diálogo y el consenso, así como para el intercambio de información y la puesta al día sobre el quehacer cotidiano del movimiento cooperativo de la ciudad. Por ello, apoyándonos en la noción de Redes de Políticas Públicas expuesta por Cristina Zurbriggen (1996:185), podemos estimar que el CCFCDF, ha operado como una activa red social que ha sostenido interacciones más o menos estables a partir de las cuales ha logrado dirigir, coordinar y controlar “los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”.

No obstante, también es importante reconocer que su funcionamiento no siempre ha sido el óptimo, los resultados de la investigación permitieron identificar las siguientes inconsistencias: *a)* falta de compromiso y participación del sector oficial; *b)* conformación del CCFCDF, en sus dos ediciones, al margen de las normas estipuladas en el reglamento de la LFCDF, y *c)* como consecuencia de lo anterior, la representatividad del movimiento cooperativo en el CCFCDF no es la mejor y el funcionamiento de este órgano colectivo de consulta tampoco es el apropiado, ya que no siempre se le da seguimiento a los acuerdos adoptados.

Lamentablemente una situación similar se ha presentado en algunos de los consejos consultivos formados en las delegaciones. Por todo ello, es imperativo reestructurar y legitimar el papel del CCFCDF y hacerlo en estricto apego a lo dispuesto en el reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal (LFCDF).

Finalmente, si bien el CCFCDF es la instancia privilegiada para la interlocución entre el GDF y el movimiento cooperativo, es necesario que sus integrantes expresen la voluntad de sus bases de apoyo, quienes deben tener la oportunidad de exponer y decidir las grandes líneas a las que deben sujetarse las PPFC que se lleven a cabo. En este sentido, sería recomendable que, además de mantener un órgano de consulta e interlocución de carácter permanente, se convoque a un congreso estatal resolutorio, cuya periodicidad podría ser bianual e integrarse por delegados electos por cada una de las cooperativas con residencia en la Ciudad de México.

CONSIDERACIONES FINALES

Como marco general de referencia para la valoración de la experiencia del DF es importante tomar en cuenta que la sustentabilidad a largo plazo y, por ende, el éxito de toda PPFC, depende de la conjunción equilibrada de tres factores fundamentales: el marco normativo, los fondos públicos y las estructuras de soporte. Este último factor

presupone la existencia de instituciones fuertes y transparentes y un movimiento cooperativo unido e integrado.

Con base en las consideraciones anteriores, un primer elemento que se constata a nivel de la relación entre el movimiento cooperativo y el GDF en la última década y media, es que las PPFC han estado marcadas por la discontinuidad y la falta de estabilidad a largo plazo. Ello en parte por la disgregación del movimiento cooperativo y, también, por los continuos cambios de escenarios políticos, económicos y legales. Como consecuencia de lo anterior, el movimiento cooperativo no ha contado con un marco legal, social y político estable al cual atenerse, ni tampoco con suficientes fondos públicos y adecuadas estructuras de apoyo.

No obstante, es perceptible también la existencia de un mayor reconocimiento –aunque a veces sea meramente declarativo– al rol y potencialidades del sector cooperativo como un pilar fundamental del desarrollo económico y social del DF. En este mismo sentido, resulta válido reconocer que el modelo aplicado en el DF ha tenido repercusiones significativas en algunos estados del país, como Hidalgo, en el que, en abril de 2013, se aprobó una Ley de Fomento Cooperativo inspirada en la inicial ley de la Ciudad México.

Pero, paradójicamente en la Ciudad de México, a pesar de los 15 años de experiencia acumulada, las PPFC manifiestan aún un carácter incipiente y poco institucional, expresado en voluntarismo, improvisación y sujeción a intereses políticos de grupo o facción partidaria. Este problema se magnifica por la evidente falta de coordinación entre los distintos entes públicos que intervienen en el diseño, ejecución y evaluación de dichas políticas.

Por tanto, aunque se ha avanzado en la definición y actualización del marco jurídico y en la creación de la infraestructura institucional, es evidente que el déficit más importante se sitúa a nivel de los fondos canalizados para el fomento cooperativo, los cuales siguen siendo insuficientes y raquíticos si se comparan con los orientados al impulso de las empresas del sector privado o para sostener los programas asistencialistas del GDF, como el seguro de desempleo, el de adultos mayores, etcétera.

En este contexto, las PPFC en el DF se despliegan en un campo de fuerzas en conflicto cuyo equilibrio depende de la visión y capacidad de incidencia y movilización de los contingentes organizados del cooperativismo. Por ello, hasta ahora, en buena medida, la realización de PPFC ha sido resultado de la resistencia y activismo del movimiento cooperativo ante los efectos negativos del neoliberalismo y, desde el GDF, su impulso ha obedecido a la necesidad pragmática de ofrecer alternativas de inclusión laboral y productiva a los sectores excluidos de la ciudad.

De este modo, la investigación realizada permite concluir que, visto en una perspectiva de largo plazo, que comprende el periodo de 15 años que van de 2000 a 2015, en la Ciudad de México ha existido capacidad de incidencia del movimiento cooperativo local –dentro de ciertos límites y determinadas contradicciones– en el proceso de construcción de políticas públicas enfocadas a dicho sector.

Sin embargo, esta incidencia no ha sido suficiente para superar las dos deficiencias principales que presentan las PPFC en el DF y están vinculados con la falta de continuidad y la descoordinación institucional. Dichos problemas tienen efectos diversos, entre éstos, la marcada concentración de las acciones de fomento cooperativo en un número reducido de delegaciones; el establecimiento de metas anuales conservadoras, en todos los componentes, particularmente en el de financiamiento, dada la estrechez de los recursos disponibles, y el no aprovechamiento de oportunidades que ofrece el entorno económico y social para hacer avanzar al movimiento cooperativo, como podría ser el establecimiento de relaciones más cercanas con los sindicatos a fin de fomentar la creación de cooperativas pertenecientes a los trabajadores, así como la formulación de una política específica de rescate y reconversión de empresas públicas y privadas en cooperativas, tal como está ocurriendo en diversos países de Europa y América Latina. Todo este conjunto de deficiencias limitan severamente los alcances de la PPFC y reducen su impacto y cobertura social.

En conclusión, a pesar de que no es perceptible que las autoridades del GDF o las organizaciones representativas del movimiento cooperativo posean una visión de largo alcance en materia de fomento al cooperativismo, es indudable que se requiere dar un salto de calidad en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las PPFC en la capital del país. Sin embargo, para lograr lo anterior es imprescindible que, por una parte, el movimiento cooperativo avance en sus procesos de integración sectorial y que logre consensuar una visión estratégica, que sirva de guía a la puesta en marcha de PPFC en el futuro inmediato. Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad de México, acatando las disposiciones de la LFCDF, debería ser capaz de superar sus añejos problemas de coordinación institucional y plantearse seriamente la puesta en marcha de PPFC en la Ciudad de México, como una política estable y de larga duración. Por tanto, si ambos actores avanzan en el sentido señalado estarían en condiciones de suscribir un pacto o acuerdo formal y público a favor del fomento cooperativo que permitiera la elaboración de un plan de desarrollo cooperativo de largo plazo, de al menos una década. La firma del pacto señalado tendría además otros efectos positivos como los relativos a suscitar la atención y apoyo de diversos actores sociales e institucionales no solamente al interior de la ciudad, sino a nivel nacional e internacional y la posibilidad de evaluar y renovar periódicamente su contenido bajo el escrutinio de múltiples voces

y miradas, convirtiendo al fomento cooperativo en una política de carácter realmente público, al servicio de la sociedad civil organizada y despejando, de paso, toda duda o suspicacia referente a una posible simulación de la PPF o a un uso instrumentalizado del cooperativismo por parte del Gobierno de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Calderón Mares, Sandra (2014). “La construcción de los programas de fomento cooperativo en el Distrito Federal”, tesis de maestría. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- García Müller, Alberto (2013). *Derecho cooperativo y de la economía social y solidaria*. Bogotá: Ediciones de la Universidad Cooperativa de Colombia.
- Rodríguez Gómez, Katya (2009). “La política contra la pobreza en México. Ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1 (primer semestre). México: Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 107-148.
- Tapia Álvarez, Mónica *et al.* (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades.
- Zabala, Hernando (1997). *La cooperación en Colombia. Antecedentes para el análisis de las relaciones entre el Estado y el cooperativismo colombiano*. Medellín: Cinco.
- Zurbriggen, Cristina (2011). “La utilidad del análisis de redes en políticas públicas”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 66, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pp. 181-202.

LEYES Y DOCUMENTOS

- Actas del Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. Primera a la vigésima segunda sesión ordinaria y primera a la quinta sesión extraordinaria, años 2007-2015.
- Convenio para el fomento de la actividad económica, la creación de empleos y promoción de la productividad en el trabajo en el sector cooperativista, suscrito por el Gobierno del Distrito Federal y la Unión de Sociedades Cooperativas de Actividades Diversas del Distrito Federal, el 11 de febrero de 2000.
- Convenio de concertación para el fomento cooperativo de la Ciudad de México, celebrado entre el Gobierno del Distrito Federal y diversos organismos cooperativos, el 11 de septiembre de 2002.
- Convocatoria del Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016), publicada en la GODF, núm. 270, 29 de enero de 2016.

- Diario de los Debates* de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura año 3, México, DF, 4 de octubre de 2005, número 8 [<http://www.aldf.gob.mx/1er-periodo-ordinario-204-26.html>].
- DNUE, Inegi (2015) [<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>].
- Evaluación del Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), correspondiente al ejercicio fiscal 2012, GODF, núm. 1643, 9 de julio de 2013.
- Evaluación del Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), correspondiente al ejercicio fiscal 2013, GODF, núm. 1907, 24 de julio de 2014.
- Evaluación del Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), correspondiente al ejercicio fiscal 2014, GODF, núm. 122, 30 de junio de 2015.
- Informe del proceso de capacitación períodos 2014 y 2015. Documento interno de la Dirección de Promoción al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo. México, DF, noviembre de 2015.
- Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, GODF, núm. 629, 20 de enero de 2006.
- Ley de Fomento Cooperativo para el Estado de Hidalgo [<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?biblioteca-legislativa>].
- Memoria del taller sobre Políticas Públicas de Fomento Cooperativo en el Distrito Federal, celebrado el 11 de noviembre de 2015, México, Distrito Federal.
- Programa General de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. GODF, núm. 629, 10 de julio de 2009.
- Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal. GODF, núm. 142-ter, 4 de diciembre de 2006.
- Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal. GODF, núm. 351, 9 de junio de 2008.
- Reglas de Operación del Programa para la Promoción, Fortalecimiento e Integración Cooperativa (PPFIC), 2012. GODF, núm. 1451, 2 de octubre de 2012.