

# **De la asistencia pública a la economía social productiva.**

## **El mandato constitucional pendiente para transformar México**

Por Luis Eugenio Parés Sevilla.

### **Planteamiento central.**

La tesis que analizaremos en este escrito es correcta y políticamente relevante, la reforma al artículo 25 constitucional de 1983 reconoció formalmente la existencia de tres sectores en la economía mexicana público, social y privado, pero en la práctica el sector social fue reconocido sin recibir los instrumentos financieros, institucionales, tecnológicos y presupuestales necesarios para convertirse en un verdadero motor de desarrollo nacional. Aquí señalamos que el gran problema no fue sólo jurídico, sino político, la economía social fue tratada como sector de contención de pobreza y no como sector productivo estratégico; además, se identifican tres causas estructurales de esa parálisis, la falta de financiamiento propio, la fuga de valor en las cadenas productivas y la subordinación del sector social frente al mercado privado y las políticas de privatización.

La tesis de este escrito es clara, **México no superará la pobreza estructural sólo mediante programas asistenciales, aunque éstos sean necesarios para proteger ingresos inmediatos. Para transformar el país se requiere cumplir plenamente el mandato del artículo 25 constitucional, dotar de presupuesto público, banca social, infraestructura productiva, tecnología, capacitación, compras públicas y acceso a mercados al sector social de la economía. Sólo así la población organizada de ejidos, comunidades, cooperativas, sociedades de producción rural, empresas de trabajadores, redes de consumo y organizaciones productivas podrá pasar de recibir apoyos a producir riqueza compartida.**

La diferencia es profunda, un programa asistencial entrega ingreso; una economía social productiva crea capacidades, empleos, patrimonio

colectivo, cadenas de valor, soberanía alimentaria, arraigo territorial y distribución más justa de la riqueza.

## **El fundamento constitucional: no es una concesión política, es un mandato del Estado mexicano.**

El artículo 25 constitucional no plantea que el desarrollo económico sea responsabilidad exclusiva del mercado. Al contrario, establece que el Estado debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y que al desarrollo concurren, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado. También ordena que se apoye e impulse a las empresas de los sectores social y privado bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, y que la ley facilite la organización y expansión de la actividad económica del sector social: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores.

Esto significa que el sector social no es un apéndice asistencial de la política social. Es un **sector económico constitucionalmente reconocido**. Por tanto, el presupuesto público no debe limitarse a transferencias monetarias individuales, sino que debe financiar la construcción de capacidades productivas colectivas. La Constitución no dice que el Estado sólo debe compensar la pobreza; dice que debe organizar el desarrollo nacional con participación real de los sectores público, social y privado.

La Ley de la Economía Social y Solidaria confirma este mandato. Su objeto es establecer mecanismos para fomentar el desarrollo, fortalecimiento y visibilidad de la actividad económica del sector social, y definir reglas para promoverlo como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la distribución equitativa del ingreso y a la generación de patrimonio social.

La misma ley define al sector social como un sistema socioeconómico integrado por organismos de propiedad social, basados en solidaridad, cooperación y reciprocidad, administrados asociativamente, para satisfacer necesidades de sus integrantes y comunidades. Además, incluye expresamente a ejidos, comunidades, organizaciones de trabajadores,

sociedades cooperativas y empresas de propiedad mayoritaria o exclusiva de trabajadores.

Por ello, cuando el presupuesto público se concentra en transferencias individuales y no en empresas sociales, agroindustrias cooperativas, centros de acopio, redes de abasto, financiamiento productivo, maquinaria colectiva, tecnología y comercialización directa, el Estado cumple parcialmente la política social, pero incumple el potencial transformador del artículo 25.

### **El límite de los programas asistenciales: es que reducen la pobreza, pero no cambian la estructura económica.**

Los programas sociales de transferencias tienen una función necesaria, proteger ingresos, evitar caídas mayores en pobreza y sostener consumo básico. No deben despreciarse. De hecho, la medición oficial de pobreza multidimensional 2024 muestra que las transferencias públicas sí reducen el número de personas en pobreza, sin transferencias de programas sociales, la población en pobreza habría pasado de 38.5 a 42.7 millones de personas en 2024, y el porcentaje habría subido de 29.6% a 32.8%.

Pero ese mismo dato demuestra el límite del asistencialismo, si al retirar la transferencia millones de personas vuelven a caer por debajo de la línea de pobreza, entonces el problema no está resuelto; sólo está compensado. La pobreza disminuye estadísticamente, pero la base productiva de los hogares, comunidades y regiones no necesariamente se transforma.

El asistencialismo atiende el efecto; la economía social atiende la causa. El primero entrega ingreso; la segunda construye propiedad social, empleo, producción, transformación, distribución y consumo organizado. El primero puede aliviar carencias; la segunda puede cambiar la estructura que produce esas carencias. El primero depende año con año del presupuesto; la segunda puede convertir el presupuesto inicial en capital social productivo, capaz de multiplicarse mediante trabajo, reinversión y organización.

El error histórico de México ha sido separar la política social de la política económica. Se combate la pobreza por un lado y se deja la producción, la industria, la banca, el comercio y las cadenas de valor en manos de una economía privada altamente concentradora. Así, el Estado transfiere recursos a los pobres, pero el mercado captura buena parte de ese ingreso

mediante precios, crédito caro, intermediación, servicios privatizados y cadenas comerciales dominadas por grandes empresas.

## **El potencial probado de la economía social mexicana.**

La economía social mexicana ya existe, pero está desfinanciada y subdesarrollada frente a su potencial. El INEGI y el INAES estimaron que en 2018 el PIB de la economía social alcanzó 354,706 millones de pesos, equivalente a 1.6% del PIB nacional, y que generó 1,751,695 puestos de trabajo remunerados, equivalentes a 4.5% del total nacional de puestos remunerados.

Ese dato es políticamente muy importante, con apenas 1.6% del PIB, la economía social generó 4.5% del empleo remunerado. Es decir, es un sector más intensivo en trabajo que buena parte de la economía privada concentrada. Además, el INEGI reportó que la economía social tuvo 4,358,131 puestos de trabajo totales en 2018, incluyendo puestos remunerados y no remunerados de socios, propietarios y familiares.

También se observa que el mayor peso de la economía social se encuentra en el campo, en 2018, 76.5% del PIB de la economía social se concentraba en actividades primarias, y los ejidos aportaban 70.7% del PIB de este sector. Esto revela dos cosas. Primero, el sector social es una base real para reconstruir la soberanía alimentaria. Segundo, su bajo valor agregado muestra que sigue atrapado en la producción primaria, sin suficiente agroindustria, financiamiento, transformación, empaque, comercialización y logística propia.

El problema no es que la economía social no produzca. El problema es que produce sin capturar el valor completo. Si el ejido produce maíz, frijol, arroz, leche, carne, café, cacao, frutas o verduras, pero no posee centros de acopio, plantas de transformación, empaques, transporte refrigerado, marcas colectivas, plataformas de venta, tiendas cooperativas ni financiamiento propio, entonces la riqueza se fuga hacia intermediarios, grandes cadenas, agroindustriales privadas y sistemas financieros externos.

## **La economía privada concentradora frente a la economía social distributiva.**

No toda empresa privada es dañina ni todo actor privado es extractivista. Existen pequeñas y medianas empresas productivas, familiares, regionales y socialmente responsables. Sin embargo, el modelo económico dominante sí ha privilegiado una lógica de acumulación concentrada, maximizar ganancias, reducir costos laborales, apropiarse de rentas territoriales, controlar mercados y extraer valor de recursos naturales, trabajo humano y cadenas de suministro.

La economía social parte de una lógica distinta. Su objetivo no es maximizar la utilidad de accionistas externos, sino satisfacer necesidades colectivas, sostener empleo digno, reinvertir excedentes, distribuir beneficios entre quienes trabajan y fortalecer el territorio. Por eso, cuando una cooperativa, un ejido o una empresa comunitaria transforma su propia producción, el excedente no se va a un fondo de inversión ni a un monopolio comercial; puede quedarse en salarios, infraestructura local, servicios comunitarios, fondos de ahorro, maquinaria, salud, educación, vivienda y regeneración ambiental.

Este escrito analizado busca expresar esta diferencia con claridad al señalar que la economía social debe superar su papel de productora de materias primas, apropiarse de tecnología de transformación y construir circuitos de comercialización directa entre productores sociales y consumidores urbanos. Esa es la clave, no basta con sembrar, criar, pescar o producir; hay que transformar, almacenar, certificar, transportar, vender y financiar colectivamente.

## **Por qué el presupuesto público debe orientarse a medios de producción sociales.**

El presupuesto público destinado a economía social no debe entenderse como subsidio perdido. Debe diseñarse como **inversión pública reproductiva**, es decir, como inversión que crea capacidades permanentes en manos sociales. Esto puede incluir:

**Banca social y fondos de garantía cooperativa**, para financiar proyectos productivos sin someterlos a crédito comercial caro.

**Centros regionales de acopio, transformación y distribución**, propiedad de cooperativas, ejidos, comunidades o federaciones sociales.

**Maquinaria, infraestructura y tecnología compartida**, para que pequeños productores puedan escalar sin perder propiedad.

**Compras públicas preferentes**, para que escuelas, hospitales, comedores comunitarios, cárceles, universidades y dependencias compren alimentos, uniformes, muebles, servicios y productos a empresas sociales.

**Agroindustria social**, para convertir materias primas en productos con valor agregado: harinas, lácteos, conservas, pulpas, granos empacados, alimentos preparados, fertilizantes orgánicos, bioinsumos, textiles, madera certificada, productos pesqueros y cadenas alimentarias regionales.

**Redes cooperativas de consumo**, para conectar productores sociales con colonias urbanas, escuelas, sindicatos, mercados públicos, tiendas de barrio y comedores.

**Capacitación técnica y gerencial**, porque la economía social no puede sostenerse sólo con voluntad política; necesita contabilidad, administración, inocuidad, diseño de marca, logística, gobernanza democrática y evaluación de resultados.

La Ley de Economía Social y Solidaria creó al INAES como órgano desconcentrado con autonomía técnica, operativa y de gestión, cuyo objeto es instrumentar políticas públicas de fomento y desarrollo del sector social mediante participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos. Sin embargo, si ese mandato no se acompaña de recursos presupuestales suficientes, de una arquitectura financiera real y de una conducción política eficiente, queda reducido a promoción simbólica y convertido este instrumento en un cuello de botella por las leyes secundarias vigentes que están en violación permanente al mandato constitucional.

## **La economía social como política superior de combate a la pobreza.**

Combatir la pobreza mediante economía social implica cambiar la pregunta pública. La pregunta asistencial es: “¿cuánto dinero se transfiere a una persona pobre?”. La pregunta transformadora es: “¿qué medios de

producción, organización, financiamiento y mercado necesita esa comunidad para dejar de depender de transferencias?”.

Un programa asistencial puede permitir que una familia compre alimentos. Una cooperativa agroalimentaria puede permitir que esa familia participe en la producción, transformación y venta de esos alimentos. Un apoyo monetario puede durar un bimestre; una planta social de nixtamalización, una empacadora comunitaria, una red de abasto o una cooperativa de ahorro puede durar décadas si se gobierna bien.

La economía social es transformadora porque convierte a los beneficiarios en sujetos económicos. Deja de ver al pueblo como población vulnerable y lo reconoce como productor, propietario colectivo, trabajador asociado, consumidor organizado y actor territorial. Este cambio es central: nadie sale de la pobreza estructural sólo por recibir; se sale cuando tiene trabajo digno, propiedad productiva, organización, conocimiento, crédito, mercado y poder de decisión.

## **La dimensión internacional: la economía social ya es reconocida como vía de desarrollo.**

La economía social no es una idea marginal. En 2023, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución A/RES/77/281 sobre la promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible. La OCDE también adoptó en 2022 una Recomendación sobre economía social y solidaria e innovación social, con el objetivo de ayudar a países, regiones y ciudades a aprovechar su potencial.

Esto confirma que la economía social no debe ser vista como atraso, romanticismo rural o economía de subsistencia. Es una estrategia moderna de desarrollo territorial, cohesión social, empleo local, innovación democrática, transición ecológica y resiliencia económica. En un mundo marcado por crisis climática, concentración tecnológica, precarización laboral, dependencia alimentaria y volatilidad de mercados, la economía social ofrece una alternativa concreta: producir con arraigo, distribuir con justicia y reinvertir en la comunidad.

## **Propuesta estratégica: pasar del presupuesto asistencial al presupuesto productivo-social.**

México necesita una política nacional de economía social con presupuesto multianual, metas medibles y obligación de resultados. No se trata de eliminar programas sociales, sino de complementarlos y superarlos progresivamente mediante inversión productiva organizada.

La propuesta puede estructurarse en cinco ejes:

**Primer eje: Presupuesto constitucional para economía social.** Establecer una partida federal creciente y etiquetada para el sector social, vinculada al artículo 25 y a la Ley de Economía Social y Solidaria. Esta partida debe financiar infraestructura, capital semilla, fondos revolventes, capacitación, tecnología y cadenas de valor.

**Segundo eje: Banca social no subordinada a la lógica bancaria comercial.** Crear un sistema de financiamiento cooperativo y de desarrollo social con tasas preferenciales, garantías públicas, fondos regionales y criterios productivos, no sólo criterios de rentabilidad financiera.

**Tercer eje: Cadenas de valor estratégicas de propiedad social.** Priorizar alimentos básicos, agua, suelo, salud comunitaria, vivienda social, energías renovables, reciclaje, tecnologías de información, inteligencia artificial aplicada al territorio, textiles, cuidados y producción agroecológica.

**Cuarto eje: Compras públicas para el sector social.** Reservar porcentajes de compras gubernamentales para cooperativas, ejidos, comunidades y empresas de trabajadores, siempre con reglas de calidad, transparencia y cumplimiento fiscal. Sin mercado asegurado, muchas empresas sociales no pueden consolidarse.

**Quinto eje: Federación nacional de economía social.** Impulsar redes de segundo piso que integren productores, transformadores, transportistas, tiendas cooperativas, consumidores organizados, cajas de ahorro, universidades y gobiernos locales. La economía social aislada es débil; articulada en cadenas regionales puede competir.

**Conclusión: transformar al país exige producir riqueza compartida, no sólo administrar pobreza.**

México no necesita únicamente una política para reducir la pobreza; necesita una política para dejar de reproducirla. Los programas asistenciales son necesarios como piso de protección, pero insuficientes

como proyecto nacional. Su mayor límite es que no modifican por sí mismos la propiedad de los medios de producción, la estructura de los mercados, la intermediación abusiva, la precariedad laboral ni la concentración de la riqueza.

La economía social sí puede hacerlo, siempre que se le dote de presupuesto, crédito, tecnología, infraestructura, capacitación y mercado. No basta reconocer cooperativas, ejidos y comunidades en la Constitución; hay que convertirlos en sujetos económicos con poder real.

Cumplir el artículo 25 significa dejar de tratar al sector social como beneficiario menor de programas dispersos y reconocerlo como el tercer pilar del desarrollo nacional. Significa que el presupuesto público debe construir riqueza social, no sólo compensar la pobreza privada. Significa que el trabajo colectivo debe tener medios de producción suficientes. Significa que el campesino, el obrero, la comunidad indígena, la cooperativa escolar, la red de consumo, la organización de mujeres, la sociedad de producción rural y la empresa de trabajadores deben poder producir, transformar, vender, financiarse y decidir.

La economía privada concentradora puede generar crecimiento, pero no necesariamente justicia. La economía social, bien financiada y bien organizada, puede generar desarrollo con distribución, empleo con dignidad, producción con arraigo, riqueza con comunidad y sustentabilidad con responsabilidad territorial.

**Este es el verdadero debate nacional, seguir administrando la pobreza con transferencias, o construir una economía social capaz de crear riqueza compartida desde abajo, con presupuesto público, organización colectiva y mandato constitucional.**