LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios de Derecho e
CEDIP
Investigaciones Parlamentarias

EL MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN MÉXICO

LIC. SAMI DAVID DAVID

Director General del CEDIP

Palacio Legislativo de San Lázaro

27 de febrero de 2013

Exposición de motivos

La reforma a la CPEUM, de 3 de febrero de 1983, establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable; así como se determina el carácter mixto de la economía, a la que concurrirán, con responsabilidad social, los sectores: público, social y privado.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; ... (párrafo séptimo)

Con este fundamento se propone crear un marco legal de jurisdicción nacional, que comprenda todas las formas asociativas y facilite la organización y expansión del Sector Social de la Economía. Establezca mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la Actividad Económica del Sector, 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 equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social. La Ley determinará los fines del Sector Social de la Economía, así como los principios y valores de las organizaciones, mismos que deberán quedar incorporados en sus Estatutos.

El Sector Social de la Economía, objeto de la Iniciativa, se integra por: ejidos; comunidades; organizaciones de trabajadores; sociedades cooperativas; empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y en general, a todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La Ley establecerá la responsabilidad del Estado en el fomento e impulso a dicho Sector, y en la definición de las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del Sector.

Crea el Instituto Nacional de la Economía Social, organismo desconcentrado de la Secretaría de Economía, encargado de definir e instrumentar las políticas públicas de fomento al Sector Social de la Economía, para consolidarlo como uno de los pilares de desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a los proyectos productivos del Sector. La norma referida se denominará “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”.

En 1998, el sector social de la economía mexicana participaba entre el 2 y el 4% del PIB y daba empleo a alrededor de 4 millones de personas, el 13% de la Población Económicamente Activa (PEA). Para fines de 2012, el sector social se integraba por 29,442 ejidos y 2,343 comunidades agrarias, así como por 39,986 empresas de servicios financieros y de seguros no bursátiles (cajas de ahorro) y un número indeterminado de cooperativas de producción y de consumo. Las cifras anteriores muestran la relevancia que pueden tener los programas en apoyo al sector social.

Por otro lado, la notoria presencia de las actividades productivas informales, cercanas al 60%, nos hace pensar que es deseable buscar nuevos mecanismos para multiplicar los programas destinados a las empresas socialmente necesarias, que permitan, su traslado gradual hacia el sector formal de la economía, generando beneficios directos a sus integrantes, como lo es contar con seguridad social y las prestaciones de ley; debiendo procurar sumar en tal tarea la participación del sector privado, para no dejarle la responsabilidad total de estos programas al sector público en sus tres órdenes de gobierno.

En este contexto, habrá que revisar los alcances actuales de la Ley, para adecuarla a los nuevos programas de fortalecimiento al Sector Social de la Economía, en sus diferentes modalidades; con el propósito de que se convierta en un instrumento efectivo que permita el desarrollo de sus actividades y, por ende, la consolidación de este importante Sector, en pos del mejoramiento permanente del nivel socioeconómico, tanto de sus integrantes como de los beneficiarios de los bienes producidos y de los servicios prestados.

Fundamentos Constitucionales en Materia de Economía Social

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

(...)

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(Párrafo séptimo)

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.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

(...)

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Naturaleza jurídica de la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESyS)

Artículo 1o. La presente Ley es reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo concerniente al Sector Social de la Economía.

La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y se aplicará sin perjuicio de otras disposiciones que dicten los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y de las Entidades Federativas, así como municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Objeto de la Ley

Artículo 2o. La presente Ley tiene por objeto:

I. Establecer mecanismos para facilitar la organización y la expansión de la Actividad Económica del Sector Social de la Economía y la responsabilidad del fomento e impulso por parte del Estado.

II. Definir las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del Sector Social de la Economía, como un sistema eficaz que contribuya al desarrollo social y económico del país, a la generación de fuentes de trabajo digno, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución del ingreso y a la mayor generación de patrimonio social.

Sujetos de la Ley

Artículo 3o. El Sector Social de la Economía ... a que hace mención el párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución ... se integra por el conjunto de organizaciones sociales ... .

Artículo 4o. El Sector Social de la Economía estará integrado por las siguientes formas de organización social: I. Ejidos; II. Comunidades; III. Organizaciones de trabajadores; IV. Sociedades Cooperativas; V. Empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores; y VI. En general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Responsabilidad del Estado

Artículo 6o. El Estado apoyará e impulsará a los Organismos del Sector bajo criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público, y conforme al uso, en beneficio general, de los recursos productivos que tendrán la obligación de proteger y conservar, preservando el medio ambiente.

Los fines del Sector Social de la Economía se encuentran descritos en el **Artículo 8º** de la Ley.

Para el cumplimiento de los fines, se contará con el Instituto Nacional de la Economía Social como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el que tendrá a su cargo la capacitación, investigación, difusión y apoyo a los proyectos productivos del sector; así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley (Arts. 13 al 20).

De igual manera, la Ley prevé la existencia de un Congreso Nacional, que será el máximo órgano de representación del Sector, así como su integración y funciones (Arts. 21 al 30).

Los organismos del Sector, deberán estar inscritos en el Registro Nacional de los Organismos del Sector Social de la Economía para poder ser beneficiarios de los apoyos gubernamentales (Arts. 36 al 40). La Ley precisa también los Derechos y Obligaciones de los Organismos (Arts. 44 y 45), así como las prohibiciones (Art. 47).

Habrá una evaluación periódica de las políticas públicas de fomento y apoyo a los Organismos del Sector, la que estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (arts. 52 al 56).

Finalmente, la Ley establece las sanciones a que pudiesen ser acreedores los Organismos y sus administradores por violaciones a sus disposiciones (arts. 57 y 58).