

Aproximación a los marcos legales y la institucionalidad especializada para la economía social y solidaria en América Latina

Juan Pablo Martí, Mario Radrigán, Dalia Borge, Hugo Jácome, Leandro Pereira, Marietta Bucheli, Juan José Rojas y Mario Schujman

Recibido: 06/07/2022
Aceptado: 01/02/2023

Resumen

Este artículo analiza los cambios recientes en las políticas sobre la economía social y solidaria (ESS) de ocho países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Se describen las reglas institucionales que limitaron o ampliaron la capacidad de los Estados para desarrollar las políticas públicas. Se analizan los avances en legislación y otra normativa, y los cambios en la institucionalidad especializada. La información proviene de una amplia revisión de documentos y bases de datos generados por instituciones públicas, académicas y organizaciones de la economía social y solidaria. Se concluye que este es un concepto polisémico, con especificidades propias de cada país, que se encuentra en construcción y desarrollo permanente. Se recogen las diversas perspectivas de la política para la economía social y solidaria, que se expresan en diversos marcos legales, así como la ausencia o presencia de institucionalidad especializada en los casos estudiados.

Palabras clave:

Política social, economía, solidaridad, leyes y reglamentos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, estudios de casos, América Latina

Clasificación JEL

B55, P13, L38

Autores

Juan Pablo Martí es Profesor e Investigador en el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: juanpablo.marti@cienciassociales.edu.uy.

Mario Radrigán Rubio es Profesor e Investigador en el Centro Internacional de Economía Social y Cooperativa (CIESCOOP) de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: mario.radrigan@usach.cl.

Dalia Borge Marín es Coordinadora para América Latina de la Fundación Escuela Andaluza de Economía Social. Correo electrónico: dborge@escueladeeconomiasocial.es.

Hugo Jácome Estrella es Profesor e Investigador en el Departamento de Economía, Ambiente y Territorio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador. Correo electrónico: [hjacom@flacso.edu.ec](mailto:hjacome@flacso.edu.ec).

Leandro Pereira Morais es Profesor e Investigador en el Departamento de Economía de la Universidad Estatal de São Paulo (UNESP), Brasil. Correo electrónico: Leandro.morais@unesp.br.

Marietta Bucheli Gómez es Profesora Titular y Directora de Especialización en Gestión de Empresas de la Economía Social y Solidaria en la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Correo electrónico: mbucheli@javeriana.edu.co.

Juan José Rojas Herrera es Profesor e Investigador en el Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, México. Correo electrónico: jrojash@chapingo.mx.

Mario Saúl Schujman (1949-2023) fue Fundador y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho Cooperativo, Mutua y de la Economía Solidaria (AIDCMES) y Codirector de la Maestría en Entidades de la Economía Social en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. maestriaenentidadesdelaeconomiasocial@gmail.com.

I. Introducción

Desde la década de 1980, diversos actores del sector académico, organizaciones sociales, organismos internacionales y poderes públicos han aceptado el uso de la expresión economía social y solidaria (ESS) y han elaborado definiciones que apuntan a identificar la especificidad de la ESS y a las organizaciones y empresas que son parte de ella. Se suman influencias procedentes de documentos papales, movimientos populares, sindicales y agrarios y, de manera especial, los intentos de recuperación de las prácticas ancestrales y culturales de los pueblos originarios, además de las aportaciones provenientes de perspectivas teóricas en los campos del humanismo, el ecologismo y el feminismo. El resultado ha sido la generación de un concepto polisémico, que expresa las singularidades específicas de cada país.

El concepto de ESS se ha extendido e integrado en la legislación, la institucionalidad y las políticas públicas (ACI, 2020). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce la contribución de la ESS para “reducir la pobreza, lograr sociedades inclusivas, facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia” (OIT, 2022). La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en la *Recomendación del Consejo sobre la economía social y solidaria y la innovación social*, reconoce la función de la economía social en el sentido de formar sociedades inclusivas, contribuir al crecimiento económico, facilitar una transición doble (verde y digital), generar empleos, conseguir la participación de los jóvenes, promover la igualdad de género, resolver la problemática del empleo informal, apoyar la integración laboral de los grupos desfavorecidos y contribuir a la resiliencia económica y social, entre otros aportes. Asimismo, expresa la necesidad de desarrollar marcos institucionales y legales, políticas y medidas para apoyar a la economía social de modo que alcance su máximo potencial (OCDE, 2022).

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (2014, pág. iv) ha afirmado que la ESS “hace referencia a la producción de bienes y servicios por parte de una amplia gama de organizaciones y empresas que tienen objetivos sociales y, con frecuencia, medioambientales explícitos y que se guían por principios y prácticas de cooperación, solidaridad, ética y autogestión democrática”. Por su lado, la 110ª Conferencia Internacional del Trabajo sostiene que la ESS, en función de las diversas circunstancias nacionales, “engloba a empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos” (OIT, 2022, pág. 2). A su vez, la ESS comprende diversas formas de empresas y organizaciones. Las más comunes son las cooperativas y las mutuales, pero no son las únicas. También se señalan las asociaciones y organizaciones comunitarias, las empresas sociales y las fundaciones (Fonteneau y otros, 2011).

Sobre la base de estas consideraciones, se propone un análisis de las reglas institucionales que limitan o amplían la capacidad de los Estados para desarrollar políticas públicas dirigidas a la ESS. Para ello, se describen los marcos normativos y los actores públicos especializados en la economía social y solidaria en ocho países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay¹. El objetivo general de esta revisión consistió en comparar las políticas públicas para el fomento de la ESS a partir de la identificación y caracterización de la legislación aplicable y la institucionalidad de soporte que se ha establecido en estos países en lo que va del siglo XXI.

¹ Estos países participaron en el trabajo de Cooperativas de las Américas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizado en el marco del proyecto “Desarrollo productivo y heterogeneidad espacial en América Latina: instituciones y desarrollo de capacidades en la programación e implementación de políticas productivas regionales” (véase Correa, 2022).

La metodología utilizada fue la de estudio de casos de los países seleccionados. Los aspectos analizados fueron los relativos a políticas públicas, legislación e institucionalidad de la economía social y solidaria. La información provino de una amplia revisión de documentos y de bases de datos generados por instituciones públicas, académicas y organizaciones de la ESS.

A continuación, se presentan las particularidades de cada país en los aspectos indicados y en el último apartado se exponen las conclusiones generales.

II. Análisis del marco normativo y la institucionalidad especializada para la economía social y solidaria

A continuación, se presentan las características del marco normativo y la institucionalidad de cada uno de los países analizados.

1. Argentina

En la Argentina, existen múltiples experiencias de empresas y organizaciones de la ESS que tienen un importante arraigo en prácticas asociativas dirigidas a satisfacer necesidades y apoyar la reproducción de la vida. En el país se usa el concepto de economía social para referirse a cooperativas —incluidas las cooperativas inducidas por planes²— y mutuales. En 2019, se contabilizaban 8.618 cooperativas activas, así como 17.818.197 integrantes y 193.760 puestos de trabajo (entre relaciones de dependencia e integrantes de cooperativas de trabajo). Respecto a las mutuales, en 2019 se encontraban vigentes 3.785 de estas entidades, con un total de 3.057.402 integrantes activos y 33.326 trabajadores en relación de dependencia³.

En cuanto a la legislación y la normativa, la Constitución del país no establece protección ni fomento alguno para la economía social y solidaria, ni tampoco para las cooperativas y mutuales. Sin embargo, la ESS ha sido objeto de tratamiento institucional y legislativo en ámbitos provinciales (por medio de secretarías de economía social y legislación específica, en casi todas las provincias). A nivel nacional, la Ley núm. 20337 de 1973, que regula a las cooperativas, es una norma genérica y principista, pero que ha dejado de responder a la realidad actual. Sin embargo, no se ha avanzado en la actualización del marco legal por temor a empeorar la situación existente. El marco legal vigente de las asociaciones mutuales es la Ley núm. 20321 de 1973, con las modificaciones no sustanciales introducidas mediante las Leyes núm. 23566 de 1988 y núm. 25374 de 2000, y una resolución reglamentaria del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (resolución núm. 1036/2001), en que se prevé la constitución de uniones o asociaciones de estas organizaciones.

Por otra parte, muchas organizaciones que forman parte de la ESS adoptan la forma jurídica de asociaciones. Las “asociaciones civiles” y las “simples asociaciones” están reguladas en el Código Civil y Comercial de la Nación (Ley núm. 26994 de 2014).

La institucionalidad especializada y las políticas públicas consecuentes han estado marcadas en el orden nacional por su inserción en las políticas sociales, y se materializan en el INAES, que

² Estas experiencias asociativas mayoritariamente se autodenominan de economía popular. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) define la economía popular como “los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido” (Grabois y Pérsico, 2017, pág. 33). Sin embargo, no se cuenta con información estadística precisa sobre este universo. Los datos de 2022 se refieren a 3,2 millones de trabajadores inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP) (Ley núm. 27345 de 2016).

³ Datos del INAES (2019).

depende del Ministerio de Desarrollo Productivo (Decreto núm. 157/20). Los Decretos núm. 420/96 y núm. 721/00 fijaron la actual conformación y estructura del INAES que, como rasgo más relevante, establece federalizar el organismo y confiere a las organizaciones de cooperativas y mutuales mayoría en el directorio de la entidad.

El INAES dictó la resolución núm. 1000 de 2021, que es innovadora en cuanto a la gran mayoría de los temas referidos a la economía social y solidaria⁴. Esta norma es un paso adelante de gran magnitud y representa un avance como resultado de una resolución de la autoridad, y no de una ley.

Las políticas públicas para la ESS están establecidas en normas dispersas, que en muchos casos no han tenido permanencia. La excepción podrían ser las políticas para la constitución de cooperativas de trabajo, que se iniciaron en 2003 con el programa Manos a la Obra, se reforzaron en 2009 con el programa Argentina Trabaja y se mantuvieron parcialmente, a pesar de los cambios de gobierno que se han producido desde ese entonces. A partir de 2019, no se impulsa específicamente la creación de cooperativas inducidas por planes sociales, pero se apoya a las que han subsistido y se generan nuevas cooperativas de trabajo populares, nacidas a instancias de los movimientos sociales o en el marco de proyectos territoriales, que procuran solución a los graves problemas del trabajo y la pobreza.

Existen múltiples programas interministeriales para todas las categorías de la ESS, por ejemplo, programas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). No se trata en todos los casos de propuestas asociativas, pero en conjunto constituyen apoyos importantes.

2. Brasil

En el Brasil existen múltiples definiciones de la economía social y solidaria. Siguiendo la propuesta de Serva y Andiön (2006), es posible clasificar a las organizaciones de la ESS en tres categorías: i) cooperativas; ii) entidades del tercer sector (organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones e institutos), y iii) emprendimientos económicos solidarios.

A su vez, el cooperativismo se suele dividir entre la “vertiente pionera” de las cooperativas con un perfil más empresarial, representada por las cooperativas asociadas a la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), y la “vertiente solidaria”, representada por la Unión Nacional de las Organizaciones Cooperativistas Solidarias (UNICOPAS) (Pinho, 2004; Alves, 2019). Según el Sistema OCB (2020), existen 5.314 cooperativas, 15,5 millones de cooperados y 428.000 asalariados. Respecto a UNICOPAS, el único dato disponible es que en el país existen actualmente 2.500 cooperativas y 800.000 cooperados (UNICOPAS, s.f.).

En lo que se refiere a la institucionalidad jurídica, deben registrarse dos momentos: i) el surgimiento de la Organización de las Cooperativas Brasileñas, en 1969, y ii) la promulgación, en 1971, de la Ley General de las Cooperativas (núm. 5764). Más recientemente, en 2015, se presentó el proyecto de ley núm. 519 sobre las sociedades cooperativas y la Política Nacional de Cooperativismo.

La actual institucionalidad cooperativa está organizada en la Secretaría de Agricultura Familiar y Cooperativismo (SAF), constituida por los Departamentos de Desarrollo Comunitario (DDC), de Cooperativismo y Acceso a los Mercados (DECAM), de Estructuración Productiva (DEP) y de Gestión de Crédito Agrario (DGCF).

En el tercer sector se encuentran las organizaciones y entidades enfocadas en acciones no orientadas al lucro, es decir, ONG, fundaciones, institutos empresariales, entidades filantrópicas, organismos de cooperación internacional y otros. En términos asociativos, cuatro instituciones privadas

⁴ Queda pendiente la solución de la regulación y tipificación de las asociaciones y grupos cooperativos identificados con la economía popular, a los que identifica como “grupos precooperativos”.

son relevantes en el Brasil: i) el Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); ii) el Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; iii) el Instituto de Cidadania Empresarial (ICE), y iv) la Associação Brasileira de ONG (ABONG).

El último mapeo nacional lo realizó en 2016 el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2019), que contabilizó 236.950 entidades. En cuanto a los marcos regulatorios, el tercer sector está regulado por las Leyes núm. 9637 de 1998, núm. 9790 de 1999 —y su modificación por Decreto núm. 3100 de 1999— y el nuevo marco establecido por la Ley núm. 13019 de 2014.

Los emprendimientos económicos solidarios forman parte de lo que en el Brasil se denomina la “vertiente solidaria”. Entre 2003 y 2018 se llevó adelante una política pública dirigida por la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), creada en el Ministerio de Trabajo y Empleo en virtud del Decreto núm. 4764 de 2003 y dirigida por el profesor Paul Singer. En 2012, mediante el proyecto de ley núm. 4685 se presentó la propuesta de una política nacional de economía solidaria y los emprendimientos económicos solidarios, además de la creación de un sistema nacional de economía solidaria. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en 2017 y por el Senado Federal en 2019. Volvió luego a la Cámara de Diputados, donde, hasta mayo de 2023, esperaba su aprobación definitiva. En paralelo a la discusión de este proyecto, se aprobó en 2019 la Ley núm. 13928, que estableció el 15 de diciembre como Día Nacional de la Economía Solidaria.

Otros marcos normativos importantes vinculados a la institucionalidad de la economía solidaria son: i) la Ley núm. 11110 de 2005, para la creación del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, con el objetivo de incentivar la generación de trabajo y renta entre los microemprendedores en la economía popular⁵; ii) el Decreto núm. 7357 de 2010, que reglamenta el Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC); iii) el Decreto núm. 7358 de 2010, que reglamenta el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario; iv) la Ley núm. 12690 de 2012, que crea el Programa Nacional de Fomento a las Cooperativas de Trabajo (PRONACOOOP), y v) el Decreto núm. 8163 de 2013, referente al Programa Nacional de Apoyo al Asociativismo y la Cooperación Social.

A partir de 2016, y sobre todo durante el Gobierno del Presidente Bolsonaro (2019-2022), se produjo un desmantelamiento de la política pública de economía solidaria en el Brasil. En virtud de la Medida Provisional núm. 726 de 2016 del Gobierno del Presidente Temer se transformó la SENAES en una Subsecretaría y se redujo su presupuesto. En 2019, el Gobierno de Bolsonaro, tras la eliminación del Ministerio de Trabajo y Empleo, a través de la Medida Provisoria núm. 870 y el Decreto núm. 9674, suprimió la Subsecretaría y creó el Departamento de Economía Solidaria en el recién creado Ministerio de la Ciudadanía, con una reducción aún mayor de personal técnico y presupuesto. Según Morais y Bacic (2020), esta nueva estructura evidencia, además de la supresión de la SENAES, la fragmentación de la política pública que antes conectaba lo urbano y lo rural y la alteración de la concepción de lo que es una política pública, al asociar el cooperativismo de la vertiente solidaria a una política marcadamente asistencialista y no emancipadora.

Se hicieron dos mapeos de la economía solidaria en el Brasil en el ámbito del Sistema de Información sobre Economía Solidaria (SIES). El primero se realizó entre 2005 y 2007, y el segundo entre 2009 y 2013, y arrojaron cifras de 22.000 y 19.700 emprendimientos económicos solidarios, respectivamente. En 2014 se intentó conformar el Registro Nacional de Emprendimientos Económicos Solidarios y Comercio Justo y crear un observatorio nacional de la economía solidaria en el Brasil. Sin embargo, los cambios institucionales que deterioraron la política pública nacional de economía solidaria interrumpieron el avance de esas iniciativas.

⁵ De acuerdo con Razeto (1998), las organizaciones económicas populares son pequeños grupos o asociaciones de personas y familias que juntan y gestionan en común sus escasos recursos para desarrollar, en términos de cooperación y ayuda mutua, actividades generadoras de ingresos o que proveen bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas de trabajo, alimentación, salud, educación, vivienda, entre otras.

3. Chile

En Chile, los conceptos de economía social y economía solidaria o la forma compuesta de economía social y solidaria son de uso restringido y más bien circunscrito a ambientes académicos, a pesar de que uno de los autores que acuñó originalmente el concepto de “economía solidaria” fue el chileno Luis Razeto (1985, 1986, 1993 y 1998).

En las últimas décadas, las principales influencias en materia de economía social y solidaria en Chile se vinculan al Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), especialmente a través de su sección española, así como a la labor de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS) (véanse, por ejemplo, CESE (2017) y RIPESS LAC (2019)).

Es posible encontrar tanto en el ámbito académico como entre actores de la sociedad civil otros términos alternativos a los de economía social o solidaria, que provienen de tradiciones relativamente similares, como, por ejemplo, economía popular, economía de interés general, economía civil y sector sin fines de lucro. Por otra parte, es importante señalar que en los últimos años se han incorporado una serie de otros conceptos tales como empresa o emprendimiento social, innovación social, economía colaborativa, empresas B, economía del bien común, economía circular y cuarto sector, entre otros (Gatica, 2011; Muñoz y otros, 2016), que están en plena elaboración y buscando su propio espacio.

En Chile, se pueden considerar parte de la ESS las siguientes entidades: mutuales, cooperativas, fundaciones y corporaciones privadas sin fines de lucro, asociaciones gremiales, organizaciones comunitarias, sindicatos y organizaciones indígenas, entre otras (véanse más detalles en Pérez de Uralde, 2006).

Existen tres estudios longitudinales que, sobre la base de una metodología similar, se han centrado en las entidades del tercer sector sin fines de lucro y han arrojado información relevante sobre la realidad de la ESS en Chile, los de Irrarázaval (2006 y 2016) e Irrarázaval y Streeeter (2021). Los estudios muestran que el total de entidades legalmente vigentes de este sector era de 108.946 en 2005, de 230.399 en 2015 y de 321.319 en 2020, es decir que se han triplicado.

No existe en el país una ley sobre la ESS. El único antecedente es la redacción por parte del Poder Ejecutivo de un anteproyecto de ley de fomento de la economía social y empresas sociales, entre 2014 y 2016, que no llegó a enviarse al Congreso Nacional para su trámite legislativo.

En este contexto, se puede reconocer una variedad de cuerpos legales vigentes que definen normas y regulan la constitución, gestión y fiscalización de cada uno de los tipos de entidades que componen la ESS.

En el ámbito de la institucionalidad pública han existido históricamente diversas unidades responsables de forma separada de los diversos tipos de entidades que conforman la ESS. Por ejemplo, el Departamento de Cooperativas en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Departamento de Personas Jurídicas en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el caso de las fundaciones y corporaciones privadas sin ánimo de lucro, o el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de su organismo dependiente Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), en el caso de las comunidades y asociaciones indígenas. En 2014 se creó la División de Asociatividad y Economía Social (DAES) en el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en la que se fusionaron el histórico Departamento de Cooperativas y la Unidad de Asociaciones Gremiales y de Consumidores; esta es hasta la fecha la única institución pública en Chile que ha llegado a utilizar el concepto de “economía social”.

En 2018, esta División pasó a denominarse simplemente División de Asociatividad y, en enero de 2021, su nombre cambió nuevamente a División de Asociatividad y Cooperativas, que se mantiene hasta la actualidad.

Tampoco existen en Chile programas o instrumentos públicos de fomento que apunten al desarrollo de la ESS como un todo o que incluyan ese propósito en su definición. En cambio, sí han existido tradicionalmente programas e instrumentos dirigidos a las diversas entidades de la economía social y solidaria de forma separada e inorgánica.

No se cuenta tampoco con una orgánica formal intersectorial que agrupe a los diversos actores o entidades de la ESS, al mismo tiempo que algunos de estos actores a nivel sectorial no disponen de una institucionalidad de representación o solo poseen alguna muy débil. En los últimos 40 años se han emprendido esfuerzos dirigidos a conformar una plataforma o punto de encuentro de los diversos actores de la ESS, pero estos no han prosperado o han mantenido un alto grado de informalidad (véase, por ejemplo, CONFECOOP, 1987).

4. Colombia

En Colombia no existe una definición jurídica de ESS. Desde 1998 se utiliza el concepto de economía solidaria, que se refiere a lo que en otros países se entiende como economía social.

De acuerdo con Álvarez (2017), existen diversos enfoques que definen a las empresas de la economía solidaria en Colombia:

- Entidades sin ánimo de lucro, concepto influido por la trayectoria anglosajona de tercer sector y sector sin fines de lucro (*non profit sector*). Este enfoque se ampara en el Estatuto Tributario definido por el Decreto Ley núm. 624 de 1989, que incluye a las entidades sin ánimo de lucro, que cumplan, entre otros, con el siguiente requisito: “Que ni sus aportes sean reembolsados ni sus excedentes distribuidos, bajo ninguna modalidad, cualquiera que sea la denominación que se utilice, ni directa, ni indirectamente, ni durante su existencia, ni en el momento de su disolución y liquidación...” (Colombia, 1989, artículo 19, inciso 3, modificado por el artículo 140 de la Ley núm. 1819 de 29 de diciembre de 2016).
- Economía social, concepto proveniente de las tradiciones europeas de la asociatividad y la democracia cooperativas. El enfoque se funda en la Ley núm. 79 de 1988, que regula las formas cooperativas, y la Ley núm. 454 de 1998, que define la economía solidaria como “sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía” (Colombia, 1998, artículo 2°).

Esta disonancia ocasiona una enorme confusión en la gestión que se requiere de parte del Estado (Álvarez, 2017).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó en 2021 las bases para la elaboración de la Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria, que define el sector solidario como la unión de la economía solidaria (cooperativas, mutuales, fondos de empleados y las formas asociativas solidarias enunciadas en la Ley núm. 454) y las organizaciones solidarias de desarrollo (organismos comunales, voluntariado, algunas asociaciones como las de excombatientes reincorporados, víctimas del conflicto armado y otras, fundaciones y corporaciones).

El artículo 3° del Decreto núm. 4122 de 2011 establece que la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias tiene como objetivo “diseñar, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar los programas y proyectos para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones solidarias y para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política”. La Agencia de Desarrollo Rural fortalece la asociatividad y contribuye a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales (ADR, 2021).

La Superintendencia de la Economía Solidaria supervisa y controla a la mayoría de las empresas de la economía solidaria, a excepción de las empresas vinculadas al transporte, la salud, la administración pública, la vigilancia, y las financieras (Álvarez, 2018, pág. 61).

La desigualdad en el régimen político se produce, entre otros factores, porque no se logran acuerdos entre los diversos órganos gremiales y de representación de la economía solidaria frente a los contenidos de la política pública o se formulan políticas públicas independientes. En consecuencia, es preciso estructurar el conjunto de ideas de los actores y responsables de la formulación de políticas, para definir cómo debería ser la estructura ideal y deseada de la política pública.

5. Costa Rica

En Costa Rica las primeras señales del concepto de economía social empezaron a aparecer a fines de los años noventa, de la mano de los líderes del cooperativismo influidos por las corrientes francesas y españolas (Utting y Morales, 2016). Debido a que el cooperativismo tenía representación en la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal⁶, en ese órgano se fijaron los lineamientos para que esa institución se constituyera en el brazo financiero de la economía social. Fue esa Asamblea la que propuso las primeras interpretaciones conceptuales en torno a la economía social, vigentes hasta 2014, tuvo influencia en los poderes públicos y logró en 2015 la declaratoria de interés público “del fomento, creación, desarrollo y formalización de los grupos, organizaciones y empresas de la economía social solidaria”, mediante el Decreto Ejecutivo núm. 39089-MP-MTSS, que posteriormente se modificó a través del Decreto núm. 39835-MP-MTSS, para incluir el concepto de economía social solidaria, sus principios y las organizaciones que la integran.

En el Decreto Ejecutivo núm. 39089-MP-MTSS ya se hace referencia a la economía social solidaria y no solo a la economía social. Se define como “el conjunto de actividades económicas y empresariales realizadas en el ámbito privado por diversas entidades y organizaciones, para satisfacer el interés colectivo de las personas que las integran y el interés general económico social de los territorios donde se ubican” (Costa Rica, 2015, párr. VI). En el Decreto núm. 39835-MP-MTSS, se considera parte de la ESS a las asociaciones cooperativas, las asociaciones solidaristas, las asociaciones comunales⁷, las asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados (ASADAS), las sociedades anónimas laborales, las fundaciones que realicen actividad económica empresarial, las asociaciones de productores, de trabajadores, gremiales, de artistas u otras que realicen actividad económica empresarial, los Centros Agrícolas Cantonales y las entidades creadas por normas específicas o leyes especiales que realicen actividad económica empresarial, cuyos principios orientadores y reglas de funcionamiento respondan a los principios que rigen a la economía social solidaria establecidos en el artículo 5 del mismo decreto.

El impulso a las políticas públicas para el desarrollo de la ESS tiene su base en la normativa que ha promovido el cooperativismo, el solidarismo y las asociaciones de desarrollo comunal, entre otras, desde principios de los años cuarenta. Actualmente, la institucionalidad de la ESS está regulada por tres decretos: el Decreto Ejecutivo núm. 38874-MTSS de 2015, mediante el cual se crea la Dirección de Economía Social Solidaria en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; el Decreto Ejecutivo núm. 39089-MP-MTSS que, además de declarar el interés público y nacional, insta a las instituciones públicas a desarrollar, promover, fortalecer y dar sostenibilidad a la economía social solidaria (Costa Rica, 2015), y el Decreto núm. 39835-MP-MTSS que, junto con definir los principios y los actores de la economía

⁶ El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución de derecho público no estatal, creada en 1969 con el objetivo de dar protección económica y bienestar a los trabajadores, artesanos y pequeños productores mediante el fomento del ahorro y el crédito.

⁷ “Las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (ADC) son organizaciones formales de base constituidas por vecinos que comparten objetivos de mejoramiento económico y social para su comunidad” (Mondol Velásquez, 2009, pág. 69).

social y solidaria, establece las funciones de la Dirección de Economía Social Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Costa Rica, 2016, art. 7). En 2018 se instala el Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria (CPESS), con el propósito de formular e impulsar políticas públicas que promuevan la creación, consolidación y desarrollo de las empresas asociativas.

El documento *Política Pública de Economía Social Solidaria 2021-2025* (Costa Rica, 2020) establece las orientaciones de política, un diagnóstico y ejes de acción para el sector de la economía social solidaria, así como lineamientos que deben orientar los esfuerzos de la Dirección de Economía Social Solidaria. Incluye tres ejes de acción, referentes a servicios institucionales y modelo de articulación interinstitucional, remozamiento del marco normativo y gestión del conocimiento. Según la citada política, en Costa Rica están registradas más de 6.000 organizaciones de la economía social, incluidas las siguientes: asociaciones solidaristas (1.467), cooperativas (671), asociaciones administradoras de acueductos rurales (1.418), sociedades anónimas laborales (134), centros agrícolas (76) y asociaciones de desarrollo integral (2.850). No se cuenta con datos sobre la cantidad de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles que también forman parte del conjunto de la economía social solidaria costarricense.

Respecto del fomento, desde 2015 el Gobierno de Costa Rica ha venido apoyando a la ESS, tratando de integrar estas fórmulas, incluidas las cooperativas, en una sola voz. No obstante, eso no se refleja aún en recursos económicos destinados a tales fines. Actualmente, es la institucionalidad cooperativa la que goza de condiciones que dan sostenibilidad económica a sus actividades mediante una estructura normativa robusta. Lo anterior pone en una disyuntiva a los poderes públicos, en el sentido de o promover que el cooperativismo y la ESS compartan los recursos ya establecidos para el primero o crear nueva legislación dirigida a dichos fines para la ESS, en la que se incluya también al sector cooperativo. Actualmente este tema es objeto de debate.

6. Ecuador

En el Ecuador, la conceptualización y el marco regulatorio reciente de la economía popular y solidaria se alimentan de los debates latinoamericanos y europeos sobre economía social y economía solidaria. Fueron recogidos en el proceso político que tuvo lugar con la instalación de una Asamblea Constituyente en 2008. En la Constitución ecuatoriana se establece en el artículo 283 que “el sistema económico es social y solidario; [y] reconoce al ser humano como sujeto y fin”. Posteriormente, cuando se promulgó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), en 2011, se definió con mayor amplitud lo que se entiende por este sector económico. El artículo 1 de esta ley define la economía popular y solidaria como “la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (Ecuador, 2011).

Un aspecto importante para la institucionalización del sector de la economía popular y solidaria es el reconocimiento de los sujetos socioeconómicos que constituyen este sector. En el artículo 8 de la LOEPS se afirma que está conformado por los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas y por las unidades económicas populares. Estas últimas se definen de acuerdo con lo señalado en el artículo 73 de la LOEPS como aquellas que se dedican a actividades como “la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales”, entre otras (Ecuador, 2011). Sin embargo, es necesario indicar que, en la aplicación del marco normativo, la política pública y la propia institucionalidad del sector genera cierta ambigüedad el hecho de que se incluya la opción de que los integrantes desarrollen procesos económicos de manera

individual, ya que una adecuada institucionalización de los principios solidarios en esos procesos tiene lugar en relaciones colectivas, asociativas y cooperativas, pero no de manera individual.

De todas formas, pese a estas y otras ambigüedades, el marco regulatorio sobre economía popular y solidaria brinda un andamiaje a la estructura institucional que, si bien puede ser mejorado, aporta significativamente a la construcción y fortalecimiento de este sector económico con miras a una coexistencia en términos de mayor igualdad con los otros sectores económicos, el público y el privado capitalista.

Parte de la estructura institucional de la economía popular y solidaria la conforman las instituciones públicas (estatales) creadas en la LOEPS, que se insertan en cuatro pilares —rectoría, regulación, control y fomento—, cada uno de ellos con entidades encargadas de consolidar el sector en su ámbito de competencia. La rectoría del sector, encargada de establecer y coordinar políticas sobre “fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control” para el fortalecimiento del sector y sus organizaciones, así como de evaluar la aplicación de estas políticas, descansa en el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria (Ecuador, 2011, art. 142).

La regulación del sector se divide en dos subsectores, el financiero y el no financiero, debido a sus propias especificidades. En el caso de las actividades del sector financiero, la regulación está a cargo de la Junta de Política y Regulación Financiera, que se rige por el Código Orgánico Monetario y Financiero (2014). En el caso del sector real, la regulación está a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El control de las actividades económicas de las organizaciones y personas del sector, así como el otorgamiento de personalidad jurídica, está a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) (artículo 146 de la LOEPS), que no es parte de la Función Ejecutiva, sino de la Función de Transparencia y Control Social, que agrupa a todas las entidades de control del Estado independientes del Poder Ejecutivo.

Para el fomento se crearon algunas entidades, entre ellas el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), cuyas funciones son elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para el fomento y promoción del sector (artículos 153 y 154). También se crearon la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), una entidad financiera pública de segundo piso, que brinda servicios financieros a las organizaciones del sector financiero popular y solidario como las cooperativas de ahorro y crédito (artículo 158), y la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados (COSEDE), para asegurar los depósitos de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito.

Finalmente, algunos programas implementados en el ámbito de la política han contribuido al desarrollo del sector, como el acceso preferencial a la compra pública, los cupos mínimos de presencia de productos en las grandes cadenas de supermercados y el levantamiento de información estadística del sector, desarrollado principalmente por la SEPS. En la actualidad se encuentran activas 447 cooperativas de ahorro y 4 mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, con más de 5,3 millones de socios. En el sector no financiero, existen en la actualidad 15.809 organizaciones, entre cooperativas, asociaciones y organizaciones comunitarias, con más de 527.000 socios (SEPS, s.f.).

7. México

En México, las primeras expresiones de la economía social datan de mediados del siglo XIX, cuando surgieron las cajas de ahorro, las cooperativas y las sociedades mutualistas, formadas principalmente por trabajadores urbanos y rurales. Sin embargo, cada una de estas figuras asociativas tuvo un reconocimiento diferente. En el caso de las cooperativas, la primera Ley General de Sociedades Cooperativas se promulgó en 1927 y fue seguida por tres versiones distintas, en 1933, 1938 y 1994.

En cambio, las sociedades mutualistas, desde su incorporación, en agosto de 1935, a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, quedaron sujetas a una legislación netamente mercantil y privatizadora.

El reconocimiento constitucional del sector social de la economía se produjo en 1983, cuando se reformó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgarle cobertura legal como un sector específico y diferenciado de la economía mexicana. Actualmente se calcula que el sector social está integrado por un total de 60.943 entidades asociativas, entre las que se incluyen 29.000 ejidos, 2.000 comunidades agrarias y cerca de 2.000 sociedades de solidaridad social. Por su parte, las cooperativas ascienden a 18.038, en las que se agrupan un total de 8.875.186 cooperativistas (Rojas, 2022).

El marco regulatorio aplicable a las entidades que forman parte del sector social de la economía tiene como punto de referencia general la Ley de la Economía Social y Solidaria, promulgada el 23 de mayo de 2012, que reglamenta lo referente al párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, cada una de las distintas figuras asociativas que forman parte del sector social de la economía están reguladas por leyes particulares. Entre dichas leyes destacan: la Ley Agraria de 1992, aplicable a los ejidos y comunidades agrarias, la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, de 1976, y la Ley General de Sociedades Cooperativas, de 1994.

De las figuras asociativas del sector social de la economía, la que ha motivado una mayor producción legislativa es la sociedad cooperativa. Además de las cuatro versiones anteriores de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en 2009 se publicó la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, con el objetivo de prevenir la posible comisión de fraudes en este tipo de entidades. En 2007, por otra parte, se produjo la adición de la fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución, para establecer la facultad concurrente del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales para expedir leyes de fomento cooperativo en el ámbito estatal (México, 2007).

Ahora bien, entre las disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria destaca la relativa a la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), concebido como el referente institucional del gobierno federal, consagrado a la ejecución de la política pública de fomento al sector social de la economía. A nivel de las entidades federativas, existen direcciones de fomento y promoción de la economía social y solidaria únicamente en Ciudad de México y en los estados de Chihuahua y Puebla. En el ámbito municipal, aunque no existe una estadística oficial confiable, se calcula que el número de municipios que cuentan con alguna dependencia pública encargada de impulsar el cooperativismo y la ESS no supera una docena⁸.

En cambio, el subsector cooperativo de ahorro y préstamo ha sido objeto, desde principios del presente siglo, de una fuerte regulación y vigilancia que involucra a la mayoría de las dependencias públicas relacionadas con el manejo del sector financiero, que van desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) hasta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

En cuanto al diseño e implementación de políticas públicas de fomento a la ESS, el INAES ha generado instrumentos desde 2013 y ha mantenido continuidad en esta materia. En 2015 se publicó el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), que estuvo vigente hasta 2020, como programa de subsidios destinados a reforzar las capacidades empresariales de los organismos del sector social o bien la conformación de nuevos emprendimientos asociativos. En los ejercicios fiscales de 2021 y 2022 no se le asignó presupuesto, lo que lo dejó en una situación extremadamente vulnerable, que pone en entredicho su continuidad.

⁸ Se destacan los casos de los municipios de Othón P. Blanco (estado de Quintana Roo), Xalapa (estado de Veracruz), Puebla (estado de Puebla) y Tijuana (estado de Baja California).

Finalmente, cabe mencionar que la institucionalidad de la ESS, así como la legislación y las políticas públicas de fomento implementadas en los últimos años, han sido motivo de encuentros y desencuentros entre el cooperativismo tradicional y los organismos emergentes de la ESS. Por el lado de los encuentros, es evidente que ambos segmentos se resisten a los procesos de exclusión económica y laboral provocados por la aplicación del modelo neoliberal desde principios de la década de 1980 y, para ello, han llevado adelante diversas acciones de protesta y de incidencia política en los centros de poder donde se decide la política pública que los afecta. Lamentablemente, más allá de la emisión de declaraciones conjuntas o la confluencia en algún evento de reflexión y análisis sectorial, no han logrado integrar una agenda de acción común y mucho menos conformar estructuras permanentes de coordinación y acción colectiva. En el fondo, subsiste una falta evidente de identidad compartida y, por ende, una relativa desconfianza mutua.

8. Uruguay

En el Uruguay, se reconoce habitualmente que la ESS se refiere tanto a las formas tradicionales de asociativismo que conforman el sector de la economía social (cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones) (Chaves y Monzón, 2007) como a formas emergentes de asociativismo que se denominan de economía solidaria.

En cuanto a las organizaciones que componen la economía social, las cooperativas tienen una larga trayectoria y se encuentran en todos los sectores de la actividad económica y a lo largo y ancho del país. El cooperativismo está organizado en distintos subsectores: agropecuario, ahorro y crédito, trabajo, vivienda y consumo (Bertullo y otros, 2004; Terra, 2015). La Ley de Cooperativas (núm. 18407) de 2008 establece el marco legal y crea el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP) como órgano de promoción. En 2020, el INACOOOP registraba 3.684 cooperativas (2.174 de vivienda, 1.245 de trabajo, incluidas las sociales, y 265 entre agropecuarias, de ahorro y crédito y de consumo) (Martí, 2022). El último dato sobre cantidad de integrantes de las cooperativas es de 2008, cuando se informaba la existencia de 1.223.531 cooperativistas (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010). En un informe de 2022 se contabilizaron 25.148 puestos de trabajo en cooperativas registrados en la seguridad social, que corresponden al 1,6% de la población económicamente activa (Astiazarán y Castiglia, 2022). Por su parte, las mutualistas surgen en la segunda mitad del siglo XIX vinculadas a grupos religiosos o de inmigrantes y se concentran en el sector de la salud, aunque también están presentes en otros sectores. Finalmente, existe un número muy importante de asociaciones civiles sin fines de lucro y de fundaciones, pero la información estadística es insuficiente y no permite cuantificarlas. Una gran heterogeneidad de asociaciones civiles están presentes en diversos sectores (deportivo, cultural, educativo y sindical, entre otros). La legislación se encuentra dispersa y regula los distintos tipos de asociaciones; en cambio, las fundaciones están reguladas por la Ley núm. 17163 de 1999 (Martí, Romero y Méndez, 2010).

Por otra parte, el uso del concepto de economía solidaria tiene su origen a fines del siglo XX, en el marco de la implementación de las políticas neoliberales y a partir del surgimiento de formas de asociativismo diferentes a las cooperativas tradicionales. Estas organizaciones se reunieron en la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (CNES), que define la economía solidaria como “una construcción colectiva, dinámica y transformadora que implica incorporar los valores solidarios en la teoría y en la práctica de la economía. Sitúa en el centro a las personas y actúa en las diversas fases de la actividad económica: producción, consumo, distribución y finanzas” (CNES, s.f.). En síntesis, la definición de economía solidaria se preocupa menos por la forma jurídica y atiende más a las finalidades y al tipo de medios para su consecución (Guerra, 2010).

Respecto de la conformación y las características de las organizaciones de la economía solidaria en el Uruguay se cuenta con dos estudios. El primero, realizado entre 2007 y 2009, concluyó que los emprendimientos tenían fortalezas en la gestión social y debilidades en los aspectos económicos

(Guerra, 2010). Más recientemente, el trabajo de Torrelli y De Giacomi (2018) mostró la existencia de más de 1.000 emprendimientos de distinto tipo (familiares, colectivos y redes), que generaban aproximadamente 5.500 puestos de trabajo (menos del 0,5% de la población económicamente activa) y cuyas características centrales eran la cooperación, la autogestión, la solidaridad y la realización de actividades económicas.

Con la llegada del Frente Amplio al Gobierno en 2005, se abrieron algunos espacios para el reconocimiento estatal de la economía solidaria: tímidos avances legislativos, una muy débil institucionalidad y algunas políticas públicas aisladas. Respecto del reconocimiento legislativo, el antecedente más destacable se encuentra en la Ley de Cooperativas de 2008, en la que se estableció que el INACOOOP debía impulsar el estudio y la investigación de la ESS y proponer un marco jurídico para su desarrollo y promoción (artículo 187, inciso M). En 2014 el INACOOOP comenzó a trabajar en un anteproyecto, que culminó en 2019 con la aprobación de la Ley núm. 19848 referente a la economía social y solidaria. Esta tiene por objeto “reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria” (artículo 1) y declarar “de interés nacional, la promoción, difusión, estímulo y desarrollo” de la ESS en cualquiera de sus expresiones (artículo 2). En cuanto a la institucionalidad, la Ley núm. 19848 encomienda al INACOOOP la responsabilidad de las políticas públicas, así como la promoción, la inscripción de las organizaciones, la elaboración de políticas, el seguimiento y evaluación de las entidades (Uruguay, 2019).

El INACOOOP cuenta con programas de apoyo para la capacitación y financiamiento dirigidos al cooperativismo, que también están abiertos a experiencias de economía solidaria. Algunos sectores del cooperativismo han cuestionado que el INACOOOP destine recursos a organizaciones no cooperativas. Esto no solo refleja una disputa por los recursos, sino que también muestra el rechazo de algunos actores más tradicionales del cooperativismo a reconocerse como parte de la ESS.

III. Síntesis y conclusiones

La revisión realizada muestra que el concepto de economía social y solidaria se define de manera diversa en los países analizados y que existe un mayor o menor reconocimiento de dicho sector por parte del Estado, ya sea a nivel constitucional (Colombia, Ecuador y México) o en leyes específicas y en su respectiva institucionalidad, así como países en que el uso del concepto es más limitado (Chile).

En cuanto a las organizaciones que la integran, se puede plantear la existencia de tres tipos de organizaciones en los países analizados. En primer lugar, las cooperativas —en sus diferentes tipos— son una parte fundamental del sector. En segundo lugar, existen un conjunto de organizaciones formales sin fines de lucro —mutuales, fundaciones, asociaciones, fondos de empleados y entidades filantrópicas, entre otras— caracterizadas, además de su carácter formal, por el hecho de que no tienen mayor inserción en el mercado, prestan servicios de interés general y no distribuyen excedentes. Estas dos primeras expresiones se relacionan habitualmente con el concepto de economía social (Chaves y Monzón, 2007). Finalmente, un tercer tipo lo constituyen un conjunto de organizaciones, muchas veces de carácter informal, surgidas de los sectores marginados y excluidos y las comunidades, con un marcado carácter de resistencia y respuesta a la economía capitalista⁹. Este último tipo es el que está más ligado al concepto de economía solidaria.

Es interesante señalar que América Latina ha sido una región muy activa a nivel mundial en el proceso de construcción del concepto de ESS —el término mismo tiene su origen en la región—, gracias al trabajo de intelectuales como Luis Razeto, Paul Singer, Pablo Guerra y José Luis Coraggio, entre otros, y líderes sociales de base cuyos aportes son reconocidos a nivel internacional.

⁹ En algunos de los países analizados —como la Argentina y el Ecuador— se suman también iniciativas individuales vinculadas a lo que se denomina economía popular. La inclusión o no de estas iniciativas en la ESS es tema en discusión y quienes entienden que sí deben incluirse lo fundamentan en la inexistencia de una división entre trabajo y capital (Coraggio, 2011).

En el mundo, las últimas décadas han sido muy prolíficas en cuanto al reconocimiento normativo y el desarrollo de legislación orientada a la ESS, de modo que se ha generado una amplia base tanto de reconocimientos constitucionales como de leyes marco de la economía social o de la economía social y solidaria, que progresivamente se van abriendo camino. Esta tendencia internacional también se ha verificado en América Latina. Algunos países incluso han otorgado reconocimiento constitucional a la ESS: Colombia, en los artículos 58, 64 y 333 de la Constitución Política vigente, de 1991; el Ecuador, en el artículo 283 de la Constitución de la República, de 2008, y México, en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmendado en 1983. En el cuadro 1 se presentan los marcos jurídicos de la ESS en los países considerados en este estudio.

Cuadro 1

América Latina (países seleccionados): marco normativo de la economía social y solidaria (ESS)

País	Marco normativo
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativas: Ley núm. 20337 de 1973; asociaciones mutuales: Ley núm. 20321 de 1973; asociaciones civiles y simples asociaciones: Ley núm. 26994 de 2014. No existe un reconocimiento legal específico de la ESS.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativas: Ley núm. 5764 de 1971; cooperativas de trabajo: Ley núm. 12690 de 2012; tercer sector: Leyes núm. 9637 de 1998 y núm. 9790 de 1999, Decreto núm. 3100/99 y Ley núm. 13019 de 2014. La Ley núm. 13928 estableció el Día Nacional de la Economía Solidaria. Se encuentra en última etapa para su aprobación el proyecto de ley que establece una política nacional de economía solidaria y los emprendimientos económicos solidarios, además de la creación de un sistema nacional de economía solidaria.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> Cooperativas reguladas: Ley núm. 20881 de 2016. No existe un reconocimiento legal específico de la ESS.
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> Economía solidaria: Ley núm. 454 de 1998. Cooperativas reguladas: Ley núm. 79 de 1988; tratamiento tributario especial para organizaciones sin fines de lucro: Decreto Ley núm. 624 de 1989.
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP): Ley núm. 4179 de 1968; desarrollo de la comunidad (asociaciones comunales): Ley núm. 3859 de 1967; fundaciones: Ley núm. 5338 de 1973; asociaciones solidaristas: Ley núm. 6970 de 1984; sociedades anónimas laborales: Ley núm. 7407 de 1994.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) de 2011.
México	<ul style="list-style-type: none"> Ley de la Economía Social y Solidaria de 2012; ejidos y comunidades agrarias: Ley Agraria de 1992; Ley de Sociedades de Solidaridad Social de 1976; Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> Ley núm. 19848 referente a la economía social y solidaria de 2019. Cooperativas: Ley núm. 18407 de 2008; fundaciones: Ley núm. 17163 de 1999; asociaciones: Decreto Ley núm. 15089 de 1980.

Fuente: Elaboración propia.

De la información del cuadro se desprende, en primer lugar, que todos los países cuentan con un marco legal que reconoce la especificidad de las cooperativas. En general, el reconocimiento legal de las cooperativas se produjo en la primera mitad del siglo XX, pero la mayoría de los países actualizaron sus leyes en la segunda mitad del siglo, de modo que estas continúan vigentes: Costa Rica en 1968, el Brasil en 1971, la Argentina en 1973, Colombia en 1988 y México en 1994. La legislación sobre cooperativas fue actualizada recientemente en los casos del Uruguay (2008) y Chile (2016). El Ecuador es un caso particular, puesto que la actualización de la legislación sobre cooperativas se hizo en el marco de la LOEPS, de 2011.

En segundo lugar, en algunos casos, el marco normativo reconoce la especificidad de otro tipo de organizaciones que “se guían por principios y prácticas de cooperación, solidaridad, ética y autogestión democrática” (Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, 2014, pág. iv). Entre estas otras organizaciones que han sido objeto de reconocimiento legal se pueden mencionar las mutuales en la Argentina (1973); las organizaciones del tercer sector en el Brasil (1998, 1999 y 2014); las organizaciones sin fines de lucro en Colombia (1989); el movimiento en favor del desarrollo comunal (comunalista), las asociaciones solidaristas y las sociedades anónimas laborales en Costa Rica (1967, 1984 y 1994, respectivamente); los ejidos y comunidades agrarias en México (1992), y las fundaciones en el Uruguay (1999).

En tercer lugar, los avances respecto de la ESS difieren de un país a otro, incluidos aquellos que, además de haberle otorgado reconocimiento constitucional, cuentan con una ley marco específica (Colombia, Ecuador y México), los que disponen exclusivamente de un marco legal pero no constitucional (Uruguay) y aquellos que no cuentan con ninguno de los dos (Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica). En el caso de este grupo de países, es necesario señalar que en Costa Rica la declaración de interés público de las iniciativas de la economía social solidaria y su inserción institucional no está regulada por una ley, sino por decretos. En tanto, en el Brasil, existe desde hace diez años un proyecto de ley sobre ESS sometido a consideración del Congreso. Por otra parte, en un grupo de países la ESS está reconocida por una legislación específica relativamente reciente: Colombia (1998), Ecuador (2011), México (2012) y Uruguay (2019). Sin embargo, hay diferencias significativas entre los países que cuentan con una legislación amplia y desarrollada (Colombia, Ecuador y México) y aquellos que tienen una de alcance más limitado (Uruguay).

También es importante destacar que en aquellos casos en los que existe una ley marco para la ESS, esta es muy variable de un país a otro, debido a los siguientes factores:

- las diferentes tradiciones y trayectorias históricas de los diversos actores de la economía social y solidaria que han incidido en la elaboración de estos cuerpos legales, y
- las referencias históricas a diferentes cuerpos legales que regulan los diferentes tipos de organizaciones de la ESS (mutuales, cooperativas, ejidos, fundaciones y asociaciones, entre otras), que no siempre es posible armonizar en una misma ley marco.

Tal como sucede con las definiciones de ESS, en América Latina algunos marcos normativos de este sector corresponden a una primera generación y, por tanto, necesitan de maduración y perfeccionamiento, así como de evaluación de resultados, ya que prácticamente en la totalidad de los casos no tienen mucho más de una década de existencia.

En el cuadro 2 se resume la situación de la institucionalidad pública referida a la economía social y solidaria en los países analizados de América Latina.

Cuadro 2
América Latina (países seleccionados):
institucionalidad especializada en economía social y solidaria

País	Institucionalidad especializada (año de creación)
Argentina	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del Ministerio de Desarrollo Productivo (1996)
Brasil	Departamento de Economía Solidaria de la Secretaría Nacional de Inclusión Social y Productiva Urbana del Ministerio de la Ciudadanía (2019)
Chile	División de Asociatividad y Cooperativas de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2020)
Colombia	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias del Ministerio del Trabajo (2011)
Costa Rica	Dirección de Economía Social Solidaria del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2015) y Consejo Presidencial de Economía Social Solidaria (2018)
Ecuador	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social (2009)
México	Instituto Nacional de la Economía Social de la Secretaría de Bienestar (2012)
Uruguay	Instituto Nacional del Cooperativismo, vinculado al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2008)

Fuente: Elaboración propia.

Sobre la base de la información presentada para los ocho países, se pueden señalar avances y retrocesos:

- En varios países de la región existe una tendencia general a avanzar tanto en una institucionalidad de soporte como en políticas públicas enfocadas de manera amplia en organizaciones de la economía social o de la economía social y solidaria, como es el caso del Ecuador y México.

- En la mayoría de los casos en que se produjo un avance en la creación de una institucionalidad pública para la ESS, esta ha tenido como origen y a la vez ha modificado la institucionalidad histórica que anteriormente estaba vinculada con el sector cooperativo (como ocurre en los casos de Chile y el Uruguay). En otros casos, se creó una institucionalidad específica, como en Costa Rica, donde continúa vigente y, en su momento, en el Brasil, donde fue suprimida durante el Gobierno de Bolsonaro.
- Los cambios producidos no siempre han sido continuos en el tiempo y en más de una ocasión los procesos han sufrido alteraciones y retrocesos (Brasil y Colombia) al menos en cuanto a la jerarquía de la institucionalidad pública o la inserción institucional (Argentina).

Resulta más complejo realizar una comparación comprensiva de las políticas públicas orientadas al fomento y la promoción de la ESS, pues es habitual que falte información básica que permita conocer los fondos disponibles, la cobertura de los diversos programas y el número de personas beneficiadas. Se puede constatar que, por lo general, la institucionalidad enfrenta una estrechez permanente de recursos y es habitual que los fondos públicos destinados a estos fines disminuyan en consonancia con las prioridades de política pública o como resultado de déficits fiscales.

En los procesos de integración intersectorial es posible advertir un bajo grado de desarrollo de plataformas de articulación colectiva. Aun cuando en varios países se pueden identificar redes u organismos de integración sectorial de diversos tipos de actores de la ESS (Costa Rica o Uruguay), estos son relativamente débiles y no logran integrar de forma orgánica los esfuerzos de los principales actores de la economía social.

Lo anterior es el resultado de dos factores que se suman, dificultando la consolidación de un actor intersectorial de la ESS fuerte y reconocido:

- Las diversas visiones de los actores de la ESS sobre su papel en una instancia intersectorial de integración, incluida la opción de no considerar siquiera la necesidad de establecer dicho espacio, contrariamente a lo afirmado por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI, 2020).
- La falta de entidades de integración a nivel sectorial o la debilidad de diferentes actores de la ESS.

Otro aspecto que se observa en algunos países de manera explícita (Ecuador) y en otros de forma más indirecta (Argentina), ya sea a través de su definición en la legislación o por medio de las propias prácticas sociales y económicas, es la caracterización y definición de la economía popular y su articulación con la ESS. En este ámbito se identifica un espacio importante para futuras investigaciones que aporten a la comprensión de las relaciones y formas de interacción entre prácticas económicas individuales o familiares dirigidas al sustento del hogar y la subsistencia y redes de organizaciones de la ESS.

Finalmente, es importante señalar que tanto la elaboración del concepto de ESS como el juego de poder de sus diversos actores tienen un papel importante en su proceso de consolidación. Los Gobiernos y los actores sociales y económicos de la economía social y solidaria que han sido más dinámicos en promover la consolidación y el reconocimiento del sector por lo general han estado anclados en propuestas políticas de tipo progresista y con una orientación claramente crítica de los modelos de desarrollo imperantes. Por otra parte, si bien los actores más tradicionales de la economía social y solidaria, como las cooperativas clásicas, las mutuales o las fundaciones y asociaciones sin fines de lucro, pueden ser considerados como parte de los procesos de cambio social, algunos de los actores de las vertientes más recientes de la ESS los califican como “conservadores”.

Bibliografía

- ACI (Alianza Cooperativa Internacional) (2020), “Cooperatives as a key constituent of the social and solidarity economy (SSE)”, *ICA Position Paper* [en línea] <https://www.ica.coop/en/media/library/position-paper/cooperatives-key-constituent-social-and-solidarity-economy-sse>.
- ADR (Agencia de Desarrollo Rural) (2021), “Acerca de la ADR” [en línea] <https://www.adr.gov.co/la-agencia/acerca-de-la-adr/> [fecha de consulta: 30 de octubre de 2021].
- Álvarez, J. F. (2018), “La economía solidaria en Colombia y las estructuras de apoyo estatal: disonancias y expresiones de una economía en construcción”, *Anuario Iberoamericano de la Economía Social*, N° 3-2018, J. F. Álvarez y otros (coords.), Valencia, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España).
- _____(2017), “Economía social y solidaria en el territorio: significantes y co-construcción de políticas públicas”, *Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública*, N° 2, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ).
- Alves, C. (2019), “O campo do ensino superior em cooperativismo: uma análise a partir da construção social do ensino superior em cooperativismo no Rio Grande do Sul”, tesis de doctorado, Santa Cruz do Sul, Universidad de Santa Cruz do Sul (USCS).
- Astiazarán, A. y A. Castiglia (2022), *Empleo en cooperativas y sociedades de fomento rural según registros oficiales: Uruguay 2021*, Montevideo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP).
- Bertullo, J. y otros (2004), “El cooperativismo en Uruguay”, *Documento de Trabajo del Rectorado*, N° 22, Montevideo, Universidad de la República (UDELAR).
- Cabrera, M., S. Dornel y M. Supervielle (2010), *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural: 1° Informe de Resultados*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)/Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- CESE (Comité Económico y Social Europeo) (2017), *Evolución reciente de la economía social en la Unión Europea*, Bruselas, Unión Europea.
- Chaves, R. y J. L. Monzón (2007), *La economía social en la Unión Europea*, (CESE/COMM/05/2005), Comité Económico y Social Europeo (CESE).
- CNES (Coordinadora Nacional de Economía Solidaria) (s.f.), “Quiénes somos” [en línea] <https://economiasolidaria.org.uy/coordinadora-nacional/quienes-somos/> [fecha de consulta: 17 de agosto de 2021].
- Colombia (1998), “Ley 454 de 1998” [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3433>.
- _____(1989), “Decreto Ley 624 de 1989” [en línea] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6533>.
- CONFECOOP (Confederación General de Cooperativas de Chile) (1987), *Propuesta cooperativa: sector de economía social*, Santiago.
- Coraggio, J. L. (2011), *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Correa, F. (ed.) (2022), “Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/203/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Costa Rica (2020), *Política Pública de Economía Social Solidaria 2021-2025* [en línea] <https://www.mtss.go.cr/elministerio/estructura/direccion-economia-social-solidaria/direccion-economia-social-solidaria.html>.
- _____(2016), “Decreto Ejecutivo N° 39835 MP-MTSS, Reforma Decreto Ejecutivo N° 39089 ‘Declara de interés público y nacional el Fomento, Creación, Desarrollo y Formalización de los Grupos, Organizaciones y Empresas de la Economía Social Solidaria’” [en línea] http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82254&nValor3=105203&strTipM=TC.
- _____(2015), “Decreto Ejecutivo No 39089-MP-MTSS” [en línea] <https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/decretos/Declaratoria%20de%20interes%20publico%20y%20nacional%20de%20los%20grupos,%20organizaciones%20y%20empresas%20de%20la%20economia%20social%20solidaria.pdf>.
- Ecuador (2011), “Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria” [en línea] <http://apps.ieps.gob.ec/Generador/archivos/2015/2/2/LOEPS.pdf>.
- Fonteneau, B. y otros (2011), “Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente”, *Documento de Trabajo*, Turín, Centro Internacional de Formación (CIF), Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Gatica, S. (2011), *Emprendimiento e innovación social: construyendo una agenda pública para Chile*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grabois, J. y E. Pérsico (2017), *Trabajo y organización y en la economía popular*, Buenos Aires, Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).
- Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (2014), *La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible*, julio [en línea] <https://unsse.org/2014/09/08/tfsse-position-paper-social-and-solidarity-economy-and-the-challenge-of-sustainable-development/?lang=es>.
- Guerra, P. (2010), *La economía solidaria en Uruguay: caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionados*, Montevideo, Kolping Uruguay.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2019), "As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2016", *Estudos e Pesquisas*, N° 32, Río de Janeiro.
- INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) (2019), "Actualización Nacional de Datos de Cooperativas y Mutuales a junio 2019", Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Irrarázaval, I. (ed.) (2016), *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2015*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- (2006), *Estudio comparativo del sector sin fines de lucro: Chile*, Santiago, Focus.
- Irrarázaval, I. y P. Streeter (2021), *Mapa de las organizaciones de la sociedad civil 2020*, Santiago, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Martí, J. P. (2022), "Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020)", *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), F. Correa (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martí, J. P., M. Romero y V. Méndez (2010), "La economía social en Uruguay y su impacto en el empleo", *Economía social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo con equidad en América Latina*, J. L. Monzón Campos (ed.), Valencia, Universitat de València.
- México (2007), "Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto [en línea] http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4996471&fecha=15/08/2007#gsc.tab=0.
- Mondol Velásquez, M. Á. (2009), "Las asociaciones de desarrollo de la comunidad en Costa Rica durante el decenio de 1970", *Cuadernos de Investigación UNED*, vol. 1, N° 1, San José, Universidad Estatal a Distancia.
- Morais, L. P. y M. J. Bacic (2020), "Social and solidarity economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 98, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC-España), marzo.
- Muñoz, P. y otros (2016), *Estructura y dinámica del emprendimiento social en Chile, reporte 2016*, Santiago, Universidad del Desarrollo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), "Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social", *Instrumentos Jurídicos de la OCDE* (traducción no oficial) [en línea] <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/social-economy-recommendation/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), "Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria" (ILC.110/Resolución II), 110ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- Pérez de Uralde, J. M. (coord.) (2006), *La economía social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad*, Madrid, Fundación Iberoamericana para la Economía Social (FUNDIBES).
- Pinho, D. B. (2004), *O cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*, São Paulo, Saraiva.
- Razeto, L. (1998), *De la economía popular a la economía de solidaridad en un proyecto de desarrollo alternativo*, Santiago, PET.
- (1993), *Los caminos de la economía de solidaridad*, Santiago, Vivarium.
- (1986), *Economía popular de solidaridad: identidad y proyecto en una visión integradora*, Santiago, Conferencia Episcopal de Chile.
- (1985), *Las donaciones y la economía de solidaridad*, Santiago, PET.
- RIPSS LAC (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria- América Latina y Caribe) (2019), "Por una economía fundamentada en relaciones económico- sociales de cooperación, entre los humanos y de estos con la naturaleza: declaración final", VII Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Economía Social Solidaria, San José, 27 de febrero a 1 de marzo.

- Rojas, J. J. (2022), "Panorama asociativo, arquitectura institucional y políticas públicas de fomento cooperativo en México durante las primeras dos décadas del siglo XXI", *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/203/Rev.1), F. Correa (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SEPS (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria) (s.f.), Data SEPS [en línea] <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/home>.
- Serva, M. y C. Andión (2006), "A economía social no Brasil: panorama de um campo em construção", *La economía social en Iberoamérica: un acercamiento a su realidad*, J. M. Pérez de Uralde (coord.), Madrid, Fundación Iberoamericana para la Economía Social (FUNDIBES).
- Sistema OCB (2020), *Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2020*, Brasília.
- Terra, J. P. (2015), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*, 2ª edición Montevideo, Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Torrelli, M. y De Giacomi, B. (2018), "Mapeo, caracterización y desafíos de los emprendimientos de economía solidaria en Uruguay (2014-2015)", *Aportes desde la Universidad de la República al campo temático de la Economía Social y Solidaria*, P. Guerra (coord.), Montevideo, Universidad de la República (UDELAR).
- UNICOPAS (Unión Nacional de Organizaciones Cooperativistas Solidarias) (s.f.), "Nosso DNA é a solidariedade" [en línea] <https://unicopas.org.br/institucional/#>.
- Uruguay (2019), "Ley N° 19848" [en línea] <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19848-2019>.
- Utting, P. y Y. Morales (2016), *Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable. El caso de Costa Rica*, Turín, Centro Internacional de Formación, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Copyright of Revista de la CEPAL is the property of United Nations Publications and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.