



**TIPOLOGIA, IDENTIDAD Y DEBATE  
CONCEPTUAL  
El caso de las legislaciones  
latinoamericanas en economía social  
y solidaria**

**VII Congreso Internacional Rulescoop**  
*Economía social: identidad, desafíos y estrategias*  
Valencia-Castellón (España), 5-7 de Septiembre de 2012

**Dr. Pablo Guerra**  
Universidad de la República  
Profesor - Investigador

## **RESUMEN**

En América Latina se viene observando un proceso de acumulación de fuerzas por parte del movimiento de la economía solidaria. A una primera etapa caracterizada por la irrupción de numerosas experiencias populares de carácter asociativo, se suma una segunda donde el movimiento social comienza a tomar cuerpo mediante un intenso trabajo en red. Finalmente una tercera etapa refiere al surgimiento de las políticas públicas. Es aquí donde entra en consideración la actuación legislativa. En esta ponencia se analizan las diferentes orientaciones de estas legislaciones, producto de un debate aún no finalizado acerca de los marcos teóricos que intervienen para definir a la economía social y solidaria.

## **PALABRAS CLAVE**

Economía social; economía solidaria; autogestión; cooperativismo; legislación

## **ÍNDICE**

1. INTRODUCCION
2. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. EL CONCEPTO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA
3. LAS LEGISLACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA
  - 3.1. Notas metodológicas
  - 3.2. Análisis de la información
4. OTROS CASOS LATINOAMERICANOS
  - 4.1. Venezuela
  - 4.2. Bolivia
  - 4.3. Brasil
  - 4.4. Argentina
  - 4.5. Uruguay
  - 4.6. República Dominicana
5. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN

Para el caso latinoamericano observamos tres grandes oleadas que representan la evolución y acumulación que ha tenido el movimiento de la economía social y solidaria. La primera de ellas se inicia en los años ochenta: fruto del paulatino retiro del Estado de Bienestar procesado en los setenta en el marco de gobiernos autoritarios, numerosos sectores populares se movilizan activando diversas experiencias asociativas y solidarias. En este contexto ciertos intelectuales recurren a nuevas denominaciones como "Organizaciones Económicas Populares" (Razeto), "Economía de Trabajo" (Coraggio), "Proyectos Alternativos Comunitarios" (Cáritas de Brasil) o simplemente "emprendimientos autogestionados". Una segunda oleada ocurre en los noventa: como fruto del crecimiento de estos fenómenos asociativos, caracterizados por levantar viejas banderas como la participación democrática, justicia social y ayuda mutua, o nuevas banderas como la calidad de vida y el cuidado del medioambiente, ocurre un fenómeno de aproximación de los actores involucrados generándose la constitución de redes y espacios de coordinación tanto a nivel local como nacional e internacional. En este último plano el papel que jugó el Foro Social Mundial ha sido relevante. La tercera oleada ocurre sobre principios de este milenio: los Estados Nacionales comienzan a dialogar con estos nuevos actores de la sociedad civil y opera el interés por generar las primeras políticas públicas. En el contexto de esta nueva oleada es que se comprende también el interés por legislar en estas materias, habida cuenta de la emergencia de un fenómeno socioeconómico algo más complejo que el del cooperativismo, este sí de mayor tradición política y legislativa<sup>1</sup>.

Ahora bien, justamente esa mayor complejidad de la economía social y solidaria es la que explica la diversidad de enfoques en materia de políticas públicas y de legislación específica. En nuestra opinión, lo que está ocurriendo en América Latina, es que aún continúa el debate conceptual acerca de la identidad de este fenómeno socioeconómico. Algunas preguntas de fundamentos conceptuales suelen reiterarse a la hora de diseñar la intervención pública con los actores de la sociedad civil: ¿es la economía solidaria lo mismo que la economía social y que el cooperativismo? ¿Se trata de un sector de la economía o más bien de un movimiento social? ¿Comprende solo a los emprendimientos autogestionarios o también incluye a organizaciones que contratan asalariados? ¿La economía social y solidaria es socialista o capitalista? ¿Es una expresión económica de los pobres? ¿Participa del mercado? ¿Es legítimo que obtenga beneficios?

Estas preguntas encontrarán en definitiva diversas respuestas dependiendo del enfoque teórico con el que se parta. Y cómo se comprenderá, las legislaciones y políticas públicas terminarán siendo un resultado del enfoque que haya finalmente predominado.

---

<sup>1</sup> La legislación cooperativa se remonta sobre finales del Siglo XIX. Véase el caso del MERCOSUR. En Argentina, las primeras normas legales sobre cooperativas fueron introducidas en el Código de Comercio por la reforma de 1889 y en 1926 se sanciona la primera ley específica, Ley 11.388. (Cracogna, 2005: 15). En Brasil el proceso de implementación comienza en 1907 con el Decreto 1.637 aunque es a partir de los años 30 que se legisla de forma más consolidada (Krueger, 2005: 51). En Paraguay las primeras normas jurídicas datan de 1903 (Bogado y Livieres, 2005: 95). En Uruguay la primera norma cooperativista es de 1941 (Ley 10.008) aunque en 1912 ya se legislaba sobre las cajas de crédito y en 1918 sobre las sociedades de fomento rural (Reyes y Gutierrez, 2005: 141).

## 2. LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. EL CONCEPTO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

A diferencia de lo que ocurre en la tradición europea, donde se origina y evoluciona el concepto de economía social, en América Latina irrumpen diversas denominaciones que no necesariamente coinciden con el marco teórico más habitualmente desarrollado en el continente europeo.

Efectivamente, la literatura sobre todo francófona, coincide en señalar que fue sobre principios del S. XIX que se origina el término "*économie sociale*", primero para dar cuenta de una particular economía política de raíz liberal (en ese sentido debemos entender el Nuevo Tratado de Economía Social de Charles Dunoyer en 1830), luego para dar cuenta de las diversas organizaciones constituidas por las clases trabajadoras para satisfacer de forma asociativa sus crecientes necesidades en un contexto de fuerte ascendencia del mercantilismo. Es así que en los años 70, siguiendo esta última tendencia, cooperativas, mutuales y asociaciones terminan conformando la más habitual tríada del concepto, a lo que se suman luego las fundaciones<sup>2</sup>. Según señala el Parlamento Wallón:

"Par *économie sociale*, on entend les activités économiques productrices de biens ou de services, exercées par des sociétés, principalement coopératives et/ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations, dont l'éthique se traduit par les principes suivants:

1. finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit;
2. autonomie de gestion;
3. gestion démocratique et participative;
4. primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus." (Parlement Wallon, 2008: 1)

Si bien es éste el término de mayor divulgación en Europa, su actual consenso no ha sido tarea sencilla. Por una parte, en la tradición anglosajona la denominación "*social economy*" hacía más referencia a la "economía de lo social" antes que a la economía asociativa más vinculada a la idea de un "*non profit sector*" (de mayor arraigo en Norteamérica), en tanto en la época de la Alemania Federal se desarrolló la idea de una "*Soziale Marktwirtschaft*" (economía social de mercado) para hacer referencia a un modelo de política económica que combina variables sociales con las propiamente mercantiles. Más recientemente se ha instalado, sobre todo por los franceses<sup>3</sup>, el de "*économie sociale et solidaire*". Este concepto más amplio, sin embargo, parece no tener un significado mayor al inicial de economía social:

"Constituée des associations, coopératives, mutuelles et fondations, l'économie sociale et solidaire rassemble les structures qui se définissent, par leur statut, comme des groupements de personnes et non de capitaux. Bien implantées en région, elles participent activement au développement des territoires. De l'action sociale aux activités financières et d'assurance, celles-ci exercent le plus souvent dans le secteur tertiaire" (CRES, 2010: 1).

---

<sup>2</sup> Aún así hay consenso europeo en integrar a las cooperativas y mutuales como actores de la economía social. Con respecto a las asociaciones suelen integrarse aquellas con actividades económicas. Las fundaciones mientras tanto no han recogido pleno consenso como se desprende del estudio de Roelants (Roelants, 2002: 25). Para un análisis de la normativa europea Cfr. Fajardo (Fajardo, 2009)

<sup>3</sup> También es el caso en Quebec.

Aún así, cuando en los años ochenta comienza a utilizarse la voz "economía solidaria" en Europa, se hacía sobre todo para dar cuenta de aquellas relaciones económicas alejadas tanto del mercado de los intercambios como de las políticas redistribucionistas del Estado Social, trayendo a colación el tercer principio de organización económica de Polanyi (reciprocidad), o para decirlo en términos de Mauss, recordando la lógica del don. Laville, en tal sentido, se refiere al carácter *reciprocitaire* de la economía (Laville, 2007: 72), con acento en *l'économie non-marchande et non-monétaire*. Ciertamente que la economía solidaria tiene además un trasfondo más político, o al decir de Lipietz, mientras la economía social responde a la pregunta de "cómo hacer" (estatutos y reglas de funcionamiento), lo que define a la economía solidaria sería "en nombre de qué se hace" (valores, sentido de la acción, criterios de gestión) (Wautier, 2003: 110)

En América Latina los hechos se suceden de otra manera. La irrupción del concepto de economía social coincide en el tiempo con el de la economía solidaria. Veamos cuáles son las principales orientaciones en el continente respecto al uso de ambos términos.

Respecto al uso de "economía social" distinguiría dos principales orientaciones:

1) Orientación clásica. Los académicos y actores sociales más influidos por la literatura francófona, adoptan la idea de la economía social tal como fue concebida a partir de los años 70 por los europeos. Esta lectura fue casi marginal hasta los años noventa, pues hasta entonces, las mutuales y asociaciones raramente fueron integradas conceptualmente a un mismo sector junto a las cooperativas, estas sí reconocidas legalmente desde temprano por parte de todos nuestros países. Un ejemplo de esta tendencia es la que se expresa, por ejemplo, en la Constitución Bolivariana de Venezuela. El Art. 184 refiere a la promoción de la economía social, mencionando el caso de "cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas" (Venezuela, 2000).

2) Orientación paternalista. Sobre fines de los noventa surge fundamentalmente en el campo de las políticas públicas una visión más bien minimalista y paternalista sobre la economía social, esto es, entendiendo por ésta, un conjunto de políticas dirigidas a incluir socialmente a los sectores más vulnerables de la población. Es así que se crean diversas políticas de subsidios a la pobreza y transferencias monetarias condicionadas a cierto emprendurismo individual o colectivo muy fuertemente atado a las iniciativas del Estado Benefactor. El surgimiento de la Dirección de Economía Social en los Ministerios de Desarrollo Social de Argentina y Uruguay son un ejemplo de esta orientación. Según Coraggio para el caso Argentino, "se va institucionalizando la "política social de economía social" focalizada en los sectores pobres y/o con problemas de empleo y dirigida a su inclusión en el mercado /.../ En todo caso, se evidencia que estos programas ven la Economía Social no como una alternativa a las empresas de capital o públicas, sino como una opción para suplir, al menos parcialmente, la insuficiencia de las políticas de inversión y generación de empleos por esos actores" (Coraggio, 2011: 3-6).

Respecto al uso del término "economía solidaria" distinguiría dos grandes orientaciones:

1) Orientación sectorial. Hace referencia a la economía solidaria como un tercer sector de la economía, diferente al capitalista y al estatal, de carácter asociacionista regido por ciertos valores como la cooperación y ayuda mutua. Se

trata sin duda de un equivalente a la economía social aunque con una mayor precisión conceptual, en tanto el comportamiento solidario es más distintivo que la mera recurrencia a lo "social". Colombia representa bien esta orientación a partir de las elaboraciones sobre comienzos de los años noventa. Según el Departamento Administrativo Nacional en Economía Solidaria (Dansocial), integran el sector solidario tres dimensiones: el sector cooperativo y mutual; otras formas organizaciones comunitarias; y organizaciones sociales que realizan actividades solidarias de desarrollo: "Si bien la economía solidaria es una construcción normativa colombiana, mantiene referentes organizacionales de origen cooperativo y, en su extensión, abre espacios para prácticas solidarias afines, en alguna medida, a las desarrolladas en el ámbito europeo con la economía social" (Álvarez, 2007: 104).

2) Orientación autogestionaria. La economía solidaria se limita a numerosas experiencias colectivas donde no se reproduce la división entre empleado - empleador, o "conjuntos de emprendimientos económicos asociativos donde (i) el trabajo, (ii) los resultados económicos, (iii) la propiedad de los medios, (iv) el poder de decisión y (v) los conocimientos acerca de su funcionamiento son compartidos solidariamente por todos los que de ellos participan (Cruz, 2011: 14). El mapeo de economía solidaria de Brasil organizado por la SENAES, por ejemplo, excluye a las cooperativas o emprendimientos asociativos que contratan mano de obra para cumplir con sus propósitos.

Además de esas dos grandes orientaciones, en los últimos años han surgido otras con mayor o menor intensidad. Se trata de orientaciones que en algunos casos no se dan de forma pura, sino que suelen confundirse en el discurso y prácticas de los actores; a saber:

3) Orientación a nuevos dinamismos populares. La economía solidaria como expresión popular de nuevos actores y actores ancestrales que recurren a los lazos de solidaridad económica como estrategias comunitarias de sobrevivencia o desarrollo. En este sentido hay referencia a los "nuevos actores de la economía solidaria" para distinguirlos de los actores fundacionales de la economía social, aunque para el caso latinoamericano, también incluyen las prácticas anteriores a las importadas del occidente, esto es, el conjunto de prácticas solidarias de las culturas autóctonas todavía presentes en algunas regiones. La recurrencia a los actores ancestrales es común en los países andinos: "Para el Movimiento de Economía Solidaria del Ecuador la Economía Social y Solidaria es una forma de convivencia entre las personas y la naturaleza que satisface las necesidades HUMANAS y garantiza el sostenimiento de la VIDA, con una mirada INTEGRAL, mediante la fuerza de la ORGANIZACIÓN, aplicando los saberes y las prácticas ANCESTRALES para transformar la SOCIEDAD y construir una cultura de PAZ" (Messe, s/f).

4) Orientación alternativa. La economía solidaria como expresión de un conjunto de prácticas alternativas a las hegemónicas, donde no se destaca tanto la forma jurídica o incluso el modelo de gestión como la finalidad sustantiva del emprendimiento económico. Es así que desde esta vertiente, se integran a la economía solidaria el software libre, la producción orgánica, empresas de tecnologías alternativas, etc. El texto "*A outra economia*", organizado por Antonio Cattani, por ejemplo, incluye cerca de 40 conceptos y prácticas que "designadas por termos tais como economia solidaria, socioeconomia, novo cooperativismo, empresas autogestionárias e outros, estas formas correspondem a realizações inovadoras, associadas a novos valores e princípios que se opõem ás praticas excludentes, sócio e ambientalmente predatórias" (Cattani, 2003: 9).

5) Orientación al sistema económico. La economía solidaria es vista no como conjunto de prácticas o como sector económico, sino como un sistema económico que incluye las diferentes prácticas y sectores. En ese sentido se entiende la Reforma Constitucional de Ecuador, cuando define a su sistema como "social y solidario" (Art. 283).

6) Orientación híbrida. La economía solidaria entendida como las prácticas con orientación solidaria realizadas por parte de organizaciones y actores de distinta naturaleza. Desde esta óptica el Estado (ej. mediante impuestos) y las empresas capitalistas (ej. mediante la Responsabilidad Social Empresarial) pueden hacer economía solidaria. Esta idea es defendida por Coraggio, Arancibia y Deux (Coraggio, Arancibia y Deux, 2010). Esta visión es diferente al argumento de Guerra, según el cual es necesario distinguir entre las prácticas del sector solidario de la economía respecto a las prácticas solidarias de los otros sectores, o lo que es lo mismo, la diferencia entre "la economía de la solidaridad y la solidaridad en la economía" (Guerra, 2009).

Finalmente, digamos que con una perspectiva integradora, ha sido usual observar en los últimos años la confluencia de las dos miradas iniciales, dando lugar a la expresión "economía social y solidaria", como recogen entre otros la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS) creada en 2004; o proyectos como la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS) creada en 2005.

### **3. LAS LEGISLACIONES DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA**

#### **3.1. Notas metodológicas**

A los efectos de la presente investigación, consideramos como legislación de economía social y solidaria, toda normativa legal que cumpla con las siguientes condiciones: a) origen parlamentario; b) alcance nacional; c) que trate de los asuntos referidos de manera central; d) recurriendo explícitamente a los términos economía social y/o economía solidaria.

Teniendo en cuenta el señalado recorte metodológico, fueron analizados cuatro casos: Honduras, Colombia, Ecuador y México.

#### **3.2. Análisis de la información**

Hasta casi comienzos del Siglo XXI, la situación legal respecto a la economía social y solidaria en el continente era prácticamente de desconocimiento por parte de los Estados. Diez años atrás, las legislaciones nacionales daban cuenta parcialmente de las cooperativas, dejando a las otras organizaciones del sector regidas o bien por el derecho cooperativo o bien por el derecho mercantil (García Müller, 1998). La única excepción fue Honduras, quien contó con una pionera Ley de Economía Social promulgada en 1985. La oleada de legislación específica para el sector comienza en Colombia con la Ley 454 de 1998.

a) La Ley de Honduras de 1985

La denominada Ley del Sector Social de la Economía está contenida en el Decreto 193-85, del Congreso Nacional de Honduras, con fecha del 30 de octubre de 1985 y publicado en La Gaceta No. 24,820 del 11 de Enero de 1986. Luego desarrollada por el Reglamento de la Ley del Sector Social de la Economía, contenido en el Acuerdo Ejecutivo No. 254-97 del 12 de diciembre de 1997 y publicado en La Gaceta No. 28,514 del 14 de Marzo de 1998.

Esta Ley obedece al mandato constitucional (Art. 330 de la Constitución de la República) que establece la coexistencia de distintas formas de propiedad y empresa. El Art. 2 define al sector social de la economía como "el conjunto de empresas y organizaciones formadas por trabajadores que sostienen la primacía del trabajo, optan por la propiedad social de los medios de producción y establecen que el excedente generado es un medio para elevar el nivel de vida de sus miembros. El sector social de la economía se fundamenta en los principios de libertad, democracia económica, justicia, solidaridad, autogestión, participación y pluralismo" (Honduras, 1985: 1).

En el Art. 3 establece que estará "integrado por las asociaciones cooperativas, empresas asociativas de campesinos, empresas cooperativas agroindustriales y en general, por todas aquellas empresas constituidas exclusivamente por trabajadores que, de acuerdo con las leyes se dediquen a la producción, industrialización, comercialización, prestación de servicios y otras actividades económicas, que sean de beneficio común de sus asociados y contribuyan al desarrollo económico y social del país" (Honduras, 1985: 1).

Es como se puede observar, una ley orientada fundamentalmente por el concepto de la autogestión en la medida que los socios deben ser trabajadores que reúnan a la vez la condición de empresarios (Art. 7), evitando la figura de asalariados, aunque se prevé su contratación de manera excepcional (Art. 8).

b) La Ley 454 de Colombia (1998)

El 4 de Agosto de 1998 se aprueba una de las leyes más modernas del sector solidario en el continente: la Ley 454 de Colombia. El Art. 2 define al sector: "Para efectos de la presente ley denominése Economía Solidaria al 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: 1). Incorpora además una serie de principios que superan la clásica definición de la ACI: "Son principios de la Economía Solidaria:

1. El ser bueno, su trabajo y mecanismos de cooperación tienen primacía sobre los medios de producción.

2. Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.

3. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.

4. Adhesión voluntaria, responsable y abierta.

5. Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción.

6. Participación económica de los asociados, en justicia y equidad.
7. Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.
8. Autonomía, autodeterminación y autogobierno.
9. Servicio a la comunidad.
10. Integración con otras organizaciones del mismo sector.
11. Promoción de la cultura ecológica" (Art. 4) (Colombia, 1998: 1).

Ahondando en las características el Art. 6 expresa: "Son sujetos de la presente ley las personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general..." (Colombia, 1998). En ese sentido, la ley incluye las siguientes organizaciones: "cooperativas, los organismos de segundo y tercer grado que agrupen cooperativas u otras formas asociativas y solidarias de propiedad, las instituciones auxiliares de la Economía solidaria, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con las características mencionadas en el presente capítulo" (Art. 6) (Colombia, 1998).

Se trata de un modelo de legislación de orientación sectorial. Es la primera legislación nacional probablemente en el mundo, que adopta el término "economía solidaria" y que incluye la legislación cooperativa bajo ese paraguas conceptual. Entre los logros de la Ley, menciono como especialmente relevante la definición adoptada en el Art. 2 al hacer referencia a un "sistema socioeconómico, cultural y ambiental" superando de esta manera las definiciones más ancladas en términos meramente económicos – empresariales. Otro de los logros refiere a un listado de principios más actualizados respecto al comúnmente utilizado por las legislaciones cooperativas. Entre los aspectos deficitarios de la Ley señalaría el uso del concepto "sin fines de lucro", que otras legislaciones más actuales han preferido evitar habida cuenta de la confusión intelectual que acarrea.

c) Ley de economía popular y solidaria de Ecuador

La ya citada Constitución de Ecuador de 2008 señala en su Art. 283 que "El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios" (Ecuador, 2008: 134).

En ese marco el Ministerio de la Inclusión Económica y Social (MIES) inició un proceso de discusión con los actores sociales a los efectos de generar insumos para un proyecto de ley que finalmente fue aprobado por la Asamblea Nacional, publicándose en el Registro Oficial No. 444 el 10 de Mayo de 2011 como Ley

## Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

Señala el Art. 1: "Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a 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: 2). Quisiera detenerme en este artículo pues presenta ciertas debilidades teóricas. Quizá influido por la orientación híbrida, escoge el concepto "popular y solidario", lo que podría interpretarse como la suma del sector popular y el sector solidario de la economía. Nótese que la Ley podría haber hecho referencia a la "economía popular solidaria", en el sentido de entrecruzamiento del sector popular y sector solidario, pero prefirió incluir el nexos "y" generando algunas aparentes contradicciones. En ese sentido la Ley reconoce a la forma económica individual ("trabajador por cuenta propia" o "trabajador autónomo" como suele denominarse en la literatura especializada) como parte de su objeto de tratamiento, lo que aleja a esta ley del espíritu más colectivo con el que fueron elaboradas otras normas de la economía social y solidaria. Sin embargo, la redacción parece luego querer adoptar una lógica más asociativa al poner como condición en la definición el basarse "en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad". Nótese sin embargo, que desde el punto de vista teórico conceptual es imposible que un emprendimiento individual se base en relaciones de solidaridad (para que eso ocurra se necesitan al menos dos agentes). Quizá el legislador haya pensado en unidades económicas individuales actuando en red. De hecho, en el Art. 73 se establece que estas unidades serán promovidas "fomentando la asociación y solidaridad".

Probablemente el espíritu del legislador al incluir al trabajador por cuenta propia en esta Ley, haya sido visibilizar una conducta económica de enorme importancia en los países de la región y posibilitar su desarrollo hacia una economía solidaria por la vía de la asociatividad. Esta parece ser también la explicación dada por Tygel: "É uma maneira direta de tratar de setores individuais e familiares do mundo da economia popular numa lógica distinta à lógica do "empreendedor individual" que está em voga para o governo brasileiro. É só ver a definição inicial, que claramente aponta a supremacia da vida sobre o lucro como horizonte e princípio da EPS" (Tygel, 2011).

La Ley establece cuatro formas de organización: sector comunitario, asociativo, cooperativista y unidades económicas populares. Las tres primeras son colectivas y la última justamente pueda dar lugar a salidas también familiares o incluso individuales. Más allá de las debilidades teóricas referidas al Art. 1, esta Ley tiene algunos puntos altos, como ser el incluir al sector de las finanzas solidarias; promover la asociatividad del trabajador autónomo; introducir referencias ancestrales como el Sumak Kawsay; y establecer una serie de principios con referencias a movimientos alternativos como el comercio justo y consumo responsable.

### d) Ley de economía social y solidaria de México

El Art. 25 de la Constitución de México establece que "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 /.../ Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas en 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” (México, 2011). Bajo ese marco constitucional, la Cámara de Diputados aprobó el 23 de Noviembre de 2011 la legislación más novel de economía social y solidaria en la región, esto es, la Ley General sobre Economía Social y Solidaria<sup>4</sup>.

Esta legislación se refiere al “sector social de la economía” y no “sector de la economía social”. La diferencia con respecto al orden de los términos podría tener algunos ribetes teóricos, aunque la norma no da pistas al respecto. De hecho, no hay una definición precisa del sector<sup>5</sup>, y el Art. 4 pasa lisa y llanamente a enumerar las diferentes organizaciones que la integran: “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” (México, 2011b: 14). Nótese cómo la norma evita utilizar el concepto de “economía” en el último numeral, siendo que en ese caso las “formas de organización social” también lo son de organización económica. A diferencia de las anteriores legislaciones, el marco de valores (Art. 10) y principios (Art. 9) no muestra riqueza doctrinaria. Los puntos altos de la norma son la integración de las diversas organizaciones que integran el sector en un mismo marco legal (hasta entonces cada una de las organizaciones tenía su propio marco jurídico); la creación de un Instituto Nacional de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Economía lo que asegura políticas públicas dirigidas al sector; la creación de un Fondo de Fomento a la Economía Social, lo que asegura un sistema propio de financiamiento; y la creación de un ámbito propio de las organizaciones (Congreso Nacional), lo que permitirá avanzar en la identidad del sector.

#### **4. OTROS CASOS LATINOAMERICANOS**

Por fuera del recorte metodológico utilizado en esta ocasión, podemos destacar algunos casos de interés.

##### **4.1. Venezuela**

En Venezuela no existe una ley de economía social y/o solidaria. Sin embargo, como ya se señaló, la Constitución de 1999 expresa que el Estado debe promover la economía social. En ese sentido, en 2001 se aprueba la Ley de Asociaciones Cooperativas que refiere en el Art. 1 a la economía social de la siguiente manera: “Esta Ley tiene como finalidad disponer los mecanismos de relación, participación e integración de dichos entes en los procesos comunitarios, con los Sectores Públicos, Privado y con la Economía Social y Participativa, constituida por las empresas de carácter asociativo que se gestionan en forma democrática” (Venezuela, 1975: 1).

---

<sup>4</sup> El proyecto de Diputados fue primero vetado por el Poder Ejecutivo, y finalmente avalado por unanimidad en el Senado el día 26 de Marzo de 2012.

<sup>5</sup> En las consideraciones de la norma se señala que este sector “responde a las necesidades de los grupos sociales de organizarse para satisfacer sus necesidades materiales comunes” (México, 2011b: 2)

Cuando se definen a las cooperativas se vuelve a hacer alusión a la economía social: "Las cooperativas son asociaciones abiertas y flexibles, de hecho y derecho cooperativo, de la Economía Social y Participativa..." (Art. 2). De forma complementaria al proyecto económico, en 2008 se promulga la Ley de Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, con el propósito de regular el sistema socioproductivo comunitario. El Art. 8 define a las organizaciones socioproductivas comunitarias como "unidades comunitarias con autonomía e independencia en su gestión, orientadas a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de la comunidad en general, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución e intercambio de saberes, bienes y servicios, en las cuales el trabajo tiene significado propio y auténtico; y en las que no existe discriminación social ni de ningún tipo de labor, ni tampoco privilegios asociados a la posición jerárquica" (Venezuela, 2008: 4), entre las que se destacan las empresas autogestionarias, de propiedad social pasando por unidades productivas familiares o incluso grupos de trueque e intercambios solidarios (Art. 9). Se trata de la iniciativa legal en la región que más desarrolla las diferentes expresiones de economía popular y solidaria, aunque no recoja ese término.

#### **4.2. Bolivia**

En Bolivia, los cambios políticos operados desde la asunción del Presidente Evo Morales han llevado a la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo económico. La Constitución de la República establece en ese sentido algunos códigos de ética económica muy novedosos:

"El Estado asume y promueve como principios ético morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)" (Art. 8) (Bolivia, 2007: 8). Por su parte el Art. 311 introduce la idea de una "economía plural" donde se destaca el papel de las cooperativas, de la propiedad comunitaria y de las formas comunitarias de producción (Art. 48). A pesar de ciertos esfuerzos para posicionar la temática en las políticas públicas, lo cierto es que este país aún no cuenta con una ley de economía social y/o solidaria.

#### **4.3. Brasil**

Brasil ha desarrollado desde la Secretaria Nacional de Economía Solidaria con apoyo del Foro Brasileiro de Economía Solidaria, una de las experiencias de mayor impacto en políticas públicas de promoción a esta manera alternativa de hacer economía. Sin embargo, aunque las Conferencias Nacionales de 2006 y 2010 reclamaron un avance en este sentido, no existe aún una ley de alcance federal. En 2011 el FBES lanzó una campaña de recolección de firmas en apoyo a un proyecto de ley. Mientras tanto, sobre todo luego de 2004, se han elaborado numerosas leyes de alcance municipal y estadual sobre economía solidaria, todas ellas bajo la orientación autogestionaria.

#### **4.4. Argentina**

Argentina cuenta con numerosas políticas impulsadas desde su Instituto Nacional de Economía Social, bajo un enfoque que oscila entre el clásico y el paternalista. Algunas organizaciones sociales están impulsando actualmente un debate para legislar sobre economía solidaria, bajo un enfoque de tipo autogestionario. Mientras tanto hay antecedentes de legislaciones de alcance

provincial, caso de la Ley sobre Mercados Solidarios (Río Negro) o sobre Ferias Francas (Misiones).

#### **4.5. Uruguay**

En Uruguay la Ley General de Cooperativas establece entre los cometidos del flamante Instituto Nacional del Cooperativismo "impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción" (Uruguay: 2008, M). En 2011 comenzaron algunas actividades en tal sentido, aunque aún se está lejos de un proyecto.

#### **5.6.- República Dominicana**

En 2010 un grupo de organizaciones sociales y cooperativas elaboraron un "proyecto de ley del sector de la economía solidaria" que fue elevado a la Cámara de Diputados en 2011. El Art. 222 de su Constitución por su parte "reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares" citando "las cooperativas /.../ y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo".

### **5. CONCLUSIONES**

Es observable un intenso dinamismo en el continente latinoamericano respecto a la necesidad de legislar en materia de economía social y solidaria. Si bien hay un caso aislado referido a 1985 (Honduras), creemos que la tendencia comienza a darse con la Ley 454 de Colombia (1998), una Ley moderna, conceptualmente avanzada, de orientación sectorial. Es esta ley colombiana la que instala además un sistema de políticas públicas explícitamente dirigido al sector. Otros países se sumarán luego, aunque con tendencias diversas. Desde el estricto punto de vista legislativo nacional, sin embargo, debemos esperar a 2011 para una nueva oleada con los casos de Ecuador y México. Mientras que el modelo de ley ecuatoriano se caracteriza por incluir a la economía popular y el trabajo autónomo, adquiriendo una orientación hacia nuevos actores, la ley mexicana parece orientarse de manera sectorial, aunque con especificidades propias de su historia económica, como es el caso con los ejidos.

En todos los casos, es de destacar por parte de estas leyes, sus roles a la hora de delimitar el sector, de generar reconocimiento por parte de las políticas públicas, visibilidad a nivel social y mayores posibilidades de desarrollo al gestarse instrumentos específicos de promoción y apoyo. Es así que el rol específicamente regulatorio, si bien es importante en alguno de los casos (Ecuador), adquiere en otros un menor protagonismo, ya que en parte las organizaciones pertenecientes al sector contaban antes con legislación específica.

Como hemos visto, las políticas públicas y las legislaciones sobre el sector aún no han generado consensos en cuanto a la delimitación de nuestro objeto de estudio. Mientras que la orientación clásica incluye básicamente las diferentes formas asociativas de carácter socioeconómico (cooperativas, mutuales, etc.), la

orientación autogestionaria recorta el objeto a las organizaciones asociativas donde no hay diferencia en los roles del trabajador y empresario. A ello se le suma la orientación popular que incluye a las empresas familiares e incluso al trabajo autónomo.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ RODRIGUEZ, Juan Fernando (2007): "El tercer sector y la economía solidaria", *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, Universidad Cooperativa de Colombia, No.90, pp. 95-106.
- ARANGO JARAMILLO, Mario (2003): *La economía informal. Una transformación democrática*, Medellín, Universidad Cooperativa de Colombia.
- BASTIDAS, Oscar (2001): "Economía Social y Solidaria. Intento de definición", *Cayapa, Revista Venezolana de Economía Social*, Caracas, Año 1, Número 1, pp. 1-27.
- BOGADO, Carlos y LIVIERES, Eduardo (2005): "La legislación cooperativa en Paraguay", en RECM: *Régimen legal de las cooperativas en los países del Mercosur*, Buenos Aires, Intercoop.
- Bolivia (2007): Constitución Política del Estado, en [www.elpais.com/elpaismedia/.../20071129elpepiint\\_1\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.elpais.com/elpaismedia/.../20071129elpepiint_1_Pes_PDF.pdf) (Recuperado el 20/12/2011).
- CATTANI, Antonio (2003): *A outra economia*, Porto Alegre, Veraz.
- Colombia (1998): Ley 454, Bogotá, Diario Oficial No. 43.357, de 6 de agosto de 1998.
- CORAGGIO, ARANCIBIA y DEUX (2010): "Guía para el mapeo y relevamiento de la economía popular y solidaria en América Latina y el Caribe", Perú, Gresp – Rippes.
- CORAGGIO, Jose Luis (2011): "LA PRESENCIA DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS) Y SU INSTITUCIONALIZACION EN AMERICA LATINA", en: [www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%2520para%2520descargar/Ponencia\\_ES\\_estados\\_generales\\_junio\\_2011.doc](http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%2520para%2520descargar/Ponencia_ES_estados_generales_junio_2011.doc) (Recuperado el 13/12/2011)
- CRACOGNA, Dante (2005): "La legislación cooperativa en Argentina" en RECM, Op. Cit.
- CRES (2010): "Panorama de l'économie sociale et solidaire en France", en [www.cncres.org](http://www.cncres.org) (Recuperado el 12/12/2011)
- CRUZ, Antonio (2011): "La acumulación solidaria", *Revista de Estudios Cooperativos* Vol. 16, No. 1, Montevideo, pp. 12-37.
- DEFOURNY, Jacques. (1994): "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector", *Revista Economía & Trabajo* No. 3, Santiago, PET, pp. 5-28.
- Dominicana (2010): *Constitución de la República Dominicana*, proclamada el 26 de Enero. Publicada en la Gaceta Oficial 10561 del 26 de Enero de 2010

- Ecuador (2008): *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449 del 20 de Octubre de 2008.
- Ecuador (2011): "Ley Orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario", Quito, MIES.
- FAJARDO, Gemma (2009): "La economía social en las leyes", *CIRIEC España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* No. 66, pp. 5-35.
- FBES (2003): "Carta de Principios", en [http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=63&Itemid=60](http://www.fb.es.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=63&Itemid=60) (Recuperado el 14/12/2011)
- GARCIA MÜLLER, Alberto (1998): "Marco Jurídico de la Economía Solidaria en Latinoamérica", en [www.grupologosula.org/dikaioisyne/art/dik015.pdf](http://www.grupologosula.org/dikaioisyne/art/dik015.pdf) (Recuperado el 14/12/2011)
- GARCIA MÜLLER, Alberto (1999): "Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Economía Solidaria de la Republica de Venezuela". Ponencia en: "Universitarios y cooperativistas. Jornadas nacionales. Juntos por un nuevo país". Universidad Central de Venezuela, 17 al 19 de noviembre de 1999. Citado por Bastidas (2001).
- GUERRA, Pablo (2007) "¿Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas en el trabajo? Diálogo entre académicos latinoamericanos acerca de la polémica conceptual", *Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria* Vol 1 Nro 1, pp. 21-27.
- GUERRA, Pablo et alt (2009): *Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social*, Montevideo, Kolping.
- GUERRA, Pablo (2009b): *Economía de la solidaridad y solidaridad en la economía. Contextos conceptuales y antecedentes históricos*, Santiago, Colección Cátedras y Curso,U-virtual.net.
- Honduras (1985): Decreto Número 193-85, La Gaceta, Tegucigalpa.
- KRUEGER, Guillermo (2005): "O estado atual da legislacao cooperativa e a regencia legal das cooperativas no Brasil", en RECM, Op. Cit.
- LAVILLE, Jean Louis (2007): *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, París, Hachette Littératures,
- MESSE (s/f): "La economía social y solidaria en Ecuador", en <http://www.messe.ec/ecosol/7-la-economia-social-y-solidaria-en-el-ecuador> (Recuperado el 16/12/2011).
- México (2011): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Recuperado el 20/12/2011).
- México (2011b): "Gaceta Parlamentaria", año XIV, número 3371-II, DF.

- Parlement Wallon (2008): Décret relatif á l' économie sociale, en [http://www.concertes.be/joomla/images/documents/decretes\\_20081120\\_mouniteur20081231.pdf](http://www.concertes.be/joomla/images/documents/decretes_20081120_mouniteur20081231.pdf) (Recuperado el 12/12/2011).
- REYES, Sergio y GUTIERREZ, Danilo (2005): "Situación de la legislación cooperativa uruguaya" en RECM, Op. Cit.
- ROELANTS, Bruno (2002): "Cómo definir la economía social", en CECOP (2002): Dossier preparatorio Primera Conferencia Europea sobre economía social en Europa Central y Oriental, en <http://www.neticoop.org.uy/IMG/pdf/dc0000.pdf> (Recuperado el 13/12/2011).
- TYGEL, Daniel (2011): "A ley da economía popular e solidaria do Ecuador e o caso do Brasil", en <http://cirandas.net/dtygel/blog/a-lei-da-economia-popular-e-solidaria-do-equador-e-o-caso-do-brasil> (Recuperado el 16/12/2011)
- Uruguay (2008): "Ley General de Cooperativas" Publicada D.O. 14 nov/008 - Nº 27612
- Venezuela (1975): "Ley General de Asociaciones Cooperativas", Caracas, Gaceta Oficial Nº 1.750 de fecha 27 de Mayo de 1975.
- Venezuela (2000): Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000.
- Venezuela (2008): "Decreto con rango, valor y fuerza de ley para el fomento y desarrollo de la economía popular", Caracas, Decreto 6130 de Junio de 2008.
- WAUTIER, Anne (2003): "Economía social na Franca", en Cattani, A. (comp): *A outra economia*, Porto Alegre, Veraz.