

ANTEPROYECTO DE NORMA SOBRE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR. ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO

SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY PROPOSAL LAW IN THE MERCOSUR PARLIAMENT. SOCIO-LEGAL ANALYSIS

Pablo Guerra Aragone

Profesor Titular

Instituto de Sociología Jurídica

Facultad de Derecho

Universidad de la República

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2586-7175>

RESUMEN

El pasado 26 de junio de 2023 el Parlamento del Mercosur aprobó la propuesta de Declaración de interés regional de un anteproyecto de norma en Economía Social y Solidaria.

En este artículo perseguimos tres propósitos: En primer lugar, se comentarán las características institucionales del MERCOSUR y las dificultades que se presentan para la armonización de sus normas. En segundo término, buscamos enmarcar esta propuesta en los diferentes dispositivos institucionales del MERCOSUR que aplican al campo de la Economía Social y Solidaria, así como en los esfuerzos realizados por parte de sus países integrantes para legislar en estas materias. Finalmente, será nuestro objetivo analizar el contenido de la norma dando cuenta de sus principales características, limitaciones y desafíos.

PALABRAS CLAVE: MERCOSUR, Economía Social y Solidaria, legislación, integración regional.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: GUERRA ARAGONE, Pablo (2023): "Anteproyecto de norma sobre Economía Social y Solidaria en el parlamento del MERCOSUR. Análisis sociojurídico", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, nº 44, pp. 155-182. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.44.26990>

ABSTRACT

On June 26, 2023, the Mercosur Parliament approved the proposed Declaration of regional interest for a preliminary draft standard in the Social and Solidarity Economy. The purpose of this article is threefold. Firstly, the institutional characteristics of MERCOSUR and the difficulties that arise for the harmonization of its standards will be discussed. Secondly, we seek to frame this proposal in the different institutional devices of MERCOSUR that apply to the field of the Social and Solidarity Economy, as well as in the efforts made by its member countries to legislate in these matters. Finally, our objective will be to analyze the content of the standard, taking into account its main characteristics, limitations and challenges.

KEYWORDS: MERCOSUR, Social and Solidarity Economy, law, regional integration.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A14, B55, F15, F53, K33, P13.

EXPANDED ABSTRACT

The Constitutive Treaty of the Common Market of the South (MERCOSUR), known as the Treaty of Asunción, signed in 1991 by the States of Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay, establishes “the commitment of the member States to harmonize their legislation in the relevant areas to achieve the strengthening of the integration process.” Such a challenge has led to a recent proposal for a Social and Solidarity Economy norm for the countries of the block by the MERCOSUR Parliament, more specifically from its Commission on Work, Employment Policies, Social Security, and Social Economy.

The project we will analyze was included in the Agenda of the Plenary Session of May 29, 2023. However, given the difficulties in obtaining the necessary quorum for the approval of the norm, the representatives of the Commission changed the strategy and presented a Regional Statement of Interest Project, which was finally discussed in the Session of June 26, 2023. That day, the Plenary approved the “Proposal declaring the law that recommends the implementation, harmonization, and adoption of legislative mechanisms on Social and Solidarity Economy policies to achieve decent work with social justice,” a Resolution Proposal accompanied by the full text of the draft we will analyze.

The purpose of this article is triple. Firstly, we will comment on the institutional features of MERCOSUR and the difficulties that arise due to (a) the intergovernmental nature of its organs: as set out in the Ouro Preto Protocol, any norm will be incorporated “into national legal systems through the procedures provided for by the legislation of each country”; and (b) the fact that the MERCOSUR Parliament, created in 2005, while empowered to dictate “national norm projects, aimed at harmonizing national legislation in the member States,” has no decision-making power, but it will be national parliaments that will decide whether or not to convert them into own law. In this sense, only two harmonization norms have been adopted. Both are more than ten years old. One of them is precisely the one related to the Statute of Cooperatives of MERCOSUR in 2009, which still does not have the approval of the parliaments of Argentina and Paraguay.

Secondly, we seek to frame this proposal in the different institutional devices of MERCOSUR that apply to the field of Social and Solidarity Economy, as well as the efforts made by its member countries to legislate on these matters. Regarding the latter, at the moment, only Uruguay has a Social and Solidarity Economy Law (Law 19.848). Although Argentina has several provincial laws, it does not have a national law on the subject. Brazil also has several state laws (70% of its states have laws on the Social and Solidarity Economy), and a Federal Law on Social Economy is currently under legislative treatment. Regarding Paraguay, it is the only MERCOSUR member country that does not have specific legislation either locally or nationally.

Finally, our objective will be to analyze the content of the norm, highlighting its main characteristics, limitations, and challenges. In this sense, we will review each of the 8 articles that make up the norm: definition and principles; entities and nature; national policy; governance; National Council; National Conference; Public Contracts; and Project Financing. Let us examine each of them. Regarding the content of the norm, this article evaluates how, from a legislative point of view, it follows the trend of countries such as France or Uruguay, by legislating on a specific sector of the economy characterized by the centrality of social ownership, collective and democratic management, and orientation by principles and values. In the region, the reality is sometimes the prevalence of the term “solidarity economy” (used by social movements in Brazil and Uruguay, less frequent in Argentina; also by local legislation in Brazil), sometimes the prevalence of the term “social economy” (used by public policies in Argentina and Uruguay); finally, the “social and solidarity economy” (case of the Uruguayan law and some local legislation in Argentina).

As conclusions, it is noted that the current regional political context, with a MERCOSUR questioned for its limited impact in terms of real regional integration, does not seem to be the most appropriate to create harmonization draft laws. A new quota of skepticism arises when we observe the weak influence of the MERCOSUR Parliament in this type of norm or the limitations that arise when each national parliament must account for and vote affirmatively on those draft projects to convert them into law. A second limiting aspect has to do with the different degrees of development in public policies for the sector, which cast doubt on the potential of a project of this type. Finally, within civil society, different visions coexist about the scope of the social and solidarity sector, in such a way that it is not always possible to detect a predisposition of the actors to account for a shared identity.

Even so, there are other more encouraging aspects, such as the recent prominence that Social and Solidarity Economy has acquired on the global agenda, with respective Resolutions and Recommendations by the ILO (2022) and the United Nations (2023). Nationally, a recent Uruguayan law in the matter (2019) is highlighted, together with an advanced bill in Brazil that joins a strong legislative presence at the local level in both Argentina and Brazil.

In this context of lights and shadows, the proposal for a harmonization draft law for the MERCOSUR member States, which has become a Statement of General Interest, is welcome for the potential effects it could generate in the political system of our countries.

SUMARIO

1. Sobre el MERCOSUR y sus particularidades en materia de armonización de normas.
 2. Antecedentes de la Economía Social y Solidaria en la institucionalidad del MERCOSUR.
 3. El mayor protagonismo de la Economía Social y Solidaria en la región.
 4. El anteproyecto en Economía Social y Solidaria.
 5. Tratamiento del anteproyecto.
 6. Conclusiones.
- Bibliografía.

1. Sobre el MERCOSUR y sus particularidades en materia de armonización de normas

El 26 de marzo de 1991 la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, que sienta las bases constitutivas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹. En su artículo 1, además de establecerse las principales implicancias del Mercado Común (libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, establecimiento de un arancel común y coordinación de políticas macroeconómicas) se señala “El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”. Previo a su puesta en funcionamiento (31 de diciembre de 1994) los Estados partes firman el 17 de diciembre de 1994 el Protocolo Adicional del Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, más conocido como “Protocolo de Ouro Preto”. Allí, se establece la estructura institucional sobre la base de seis órganos, que de todas maneras, más adelante en el tiempo, dará lugar a nuevas configuraciones. Tres de esos órganos creados tendrán capacidad decisoria: el Consejo de Mercado Común, el Grupo de Mercado Común y la Comisión de Comercio de MERCOSUR. En todos esos casos, el artículo 2 señala su calidad de órganos “de naturaleza intergubernamental” de tal manera que serán los Estados Partes quienes tendrán que adoptar “las medidas necesarias para asegurar en sus respectivos territorios, el cum-

1. Más adelante, se han incorporado Venezuela y Bolivia. En el primer caso, la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en sus derechos y obligaciones, en tanto el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión.

plimiento de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2...”². Es el artículo 40 el que informa el procedimiento:

Una vez aprobada la norma, los Estados partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR” /.../ “cuando todos los Estados partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa comunicará el hecho a cada parte” /.../ “la norma entrará en vigor simultáneamente en los Estados partes, 30 días después de la comunicación....

Como se puede observar, a diferencia de otros mecanismos de integración regional, aquí no existen las normas supranacionales, sino todo un procedimiento que nace en los Órganos del MERCOSUR y que luego deben ser incorporadas en cada ordenamiento jurídico nacional³. El mismo Protocolo instala la Comisión Parlamentaria Conjunta, antecedente del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) que es posteriormente creado por el Protocolo de Montevideo, del año 2005. Este nuevo Órgano, sin embargo, no tiene capacidad decisoria. Aun así, se establece en el Literal 14 del artículo 4 la facultad para “elaborar estudios y proyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales en los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración”. De esta manera, entre los diferentes actos del PARLASUR, destaca a nuestros propósitos, la elaboración de “Anteproyectos de normas”, esto es, proposiciones que tienen como objetivo la armonización de las legislaciones de los Estados Partes y que son dirigidas a los Parlamentos Nacionales para su eventual consideración. La referencia al concepto “armonización” alude a la necesidad que las normas nacionales no discuerden. En ese sentido, el establecimiento de estas normas contribuiría a la tarea de contar en la región con leyes ya no idénticas, sino armónicas, para lo cual el texto propuesto debe resultar flexible, a la vez que apoyarse en las tradiciones, ya sean legales como doctrinarias de los diferentes países⁴. En lo sustan-

2. Cfr. MERCOSUR (1994): “Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur”, Art. 38.

3. Respecto a las diferencias entre el modelo europeo y el caso del MERCOSUR en relación con el cooperativismo y la ESS, Cfr. RECM (2007).

4. Compartimos en tal sentido con Henry que las armonizaciones deben reducirse a lo necesario: “Reducamos pues las armonizaciones a lo necesario” de tal manera que desde los principios orientadores se puedan llevar adelante “prácticas jurídicas diversas”. Cfr. HENRY, Hagen (2021): “Armonizar los derechos coope-

cial, lo que se busca por este medio, es contribuir a la integración regional por medio de normas que permitan una mayor seguridad jurídica en la región en la medida que los diversos países adopten regulaciones con bases y propósitos comunes.

Es de destacar, que dadas las limitaciones señaladas supra, no existen demasiados antecedentes sobre este tipo de anteproyectos con aprobación por parte del PARLASUR. Según información recabada en su Secretaría Parlamentaria, solamente se cuenta con dos antecedentes. El primero de ellos es el anteproyecto sobre estatuto de cooperativas para el MERCOSUR (ver próximo apartado), el segundo es el anteproyecto sobre puntos de cultura⁵, ambos aprobados en el marco del primer lustro de funcionamiento del parlamento regional.

Para nuestro caso de estudio, nos referiremos al Anteproyecto de norma en Economía Social y Solidaria, presentado por una de las diez comisiones de trabajo permanentes en el PARLASUR, a saber, la “Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social” bajo la firma del diputado argentino Cristian Bello y que diera lugar a una reciente aprobación por parte del Pleno del PARLASUR bajo la fórmula de “Propuesta de Declaración de Interés Regional” del 26 de junio de 2023.

Son competencias de esta Comisión, discutir e informar por escrito al Plenario sobre algunos de los siguientes temas:

- a. Legislación del trabajo y política de empleo;
- b. Organización, fiscalización, seguridad y medicina del trabajo;
- c. Asuntos de organización sindical;
- d. Seguridad social;
- e. Cooperativismo y economía social;
- f. Fomento a las pequeñas y medias empresas⁶.

2. Antecedentes de la Economía Social y Solidaria en la institucionalidad del MERCOSUR

Una de las novedades del Protocolo de Ouro Preto fue la creación de espacios de integración regional para los actores de la sociedad civil. En concreto, nos referimos

rativos. ¡Realidad! ¿necesidad? ¡trampa!”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 39, p. 62.

5. Al respecto de este anteproyecto de norma y sus orígenes, puede verse LEPRATTI (2010).

6. Cfr. PARLASUR (2009).

a la propuesta del Foro Consultivo Económico y Social. Dice el artículo 28: “El Foro Consultivo Económico y Social, es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales y estará integrado por igual número de representantes de cada Estado parte”. Sus funciones son meramente consultivas y podrá expresarse mediante Recomendaciones enviadas al Grupo Mercado Común. Como es de suponer, en una primera instancia fue el movimiento sindical y las gremiales de empleadores quienes se integraron con más fuerza a ocupar estos espacios. El movimiento cooperativo, sin embargo, también se hizo presente de tal manera que habilitó en 1999 un nuevo espacio de participación, elevando una Recomendación para la creación de una Reunión especializada en cooperativismo. Es así que el Grupo Mercado Común (GMC) crea por Resolución 35/01 la Reunión Especializada en Cooperativismo (RECM) integrada por representantes de los cuatro Estados partes⁷, así como por las entidades nacionales más representativas del sector⁸. Desde entonces, la RECM se reúne semestralmente contando con una presidencia pro tempore rotativa. Una de las funciones asignadas a la RECM fue la de

analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región⁹.

Justamente en este escenario es que en 2006 se inicia un proceso en la RECM tendiente a lograr que cada uno de los países lograra habilitar mecanismos para favorecer la constitución de cooperativas transfronterizas, tal como en Europa se había generado el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea. Luego de un importante

7. Dicha representación ha recaído inicialmente en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) de Argentina, el Departamento Nacional de Cooperativas del Ministerio de Agricultura de Brasil (DENACOOOP), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) de Paraguay y el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) de Uruguay.

8. En sus inicios las representaciones del sector fueron: Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) de Argentina; Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB) de Brasil; Confederación Paraguaya de Cooperativas (CONPACOOOP) de Paraguay y Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) de Uruguay. Más adelante se sumaron la Central de Cooperativas y Emprendimientos de Economía Solidaria (UNISOL) y Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (UNICAFES) de Brasil.

9. Cfr. GRUPO MERCADO COMÚN (2001): Res. 35/01 “Reunión Especializada en Cooperativismo”, Art. 1, Montevideo, 10 de octubre de 2001.

trabajo por parte de juristas de la región, se llega a la conclusión “de que la forma práctica para establecer el régimen de esta peculiar clase de cooperativas consistiría en incorporar dentro de las leyes de cooperativas de los Estados Partes -mediante los procedimientos legislativos propios de cada uno de ellos- un capítulo especial dedicado a aquéllas”¹⁰. El trámite continúa con la elevación del proyecto al GMC, y de éste al PARLASUR, quien aprueba el “Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR” en marzo de 2009. Uruguay fue el primer país en adoptarlo mediante Ley 18.723. Le siguió Brasil con Ley 1.395 del 21 de junio de 2017. Por desgracia, falta aún la aprobación por parte de los parlamentos de Argentina y Paraguay, lo que demuestra la dificultad de avanzar en este tipo de normativa regional. En tal sentido, la posibilidad de constituir cooperativas transfronterizas, tal como se encuentra, por ejemplo, en el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea, al momento se limita a la eventualidad de alguna experiencia entre Brasil y Uruguay, algo que aún no ha ocurrido.

Un nuevo espacio de trabajo para la economía social y solidaria en la estructura del MERCOSUR, ha sido la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) que funciona desde el año 2004. Es de destacar, el trabajo en conjunto entre ambas Reuniones, logrando, por ejemplo, un acuerdo aprobado por el Consejo del Mercado Común (CMC) el 17 de diciembre de 2018 para el “fomento del cooperativismo y asociativismo en la agricultura familiar en el MERCOSUR”. Antes, en 2016 y 2017, se sucedieron encuentros y jornadas de intercambio entre ambas Reuniones para acercar a cooperativas y agricultores familiares, sobre todo en zonas de frontera.

Otros espacios institucionales son de carácter puntual. Por ejemplo, en 2015, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM) elevó al Consejo de Mercado Común una Recomendación (Rec 09/15) para la “Promoción de Mujeres Emprendedoras del MERCOSUR y Redes de Ferias de la Economía Social y Solidaria” aprobada en la Reunión Ordinaria XLIX del Consejo del Mercado Común (CMC) realizada en Asunción el 20 de diciembre de 2015 .

Como puede observarse, estamos aún lejos de instrumentos regionales que potencien a la ESS como un sector con identidad específica y con potencialidad transformadora. Como señalan Saguiert y Brent, las orientaciones, ya sea neoliberales, ya sea neodesarrollistas, han conspirado con una mirada que “dispute el sentido del desarrollo”¹¹. Aun así, tanto la agenda cooperativa como de la ESS, han encontrado tímidamente algunos espacios institucionales desde donde estos actores logran posi-

10. CRACOGNA, Dante (2009): “El Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, nº 43/2009, p. 7.

11. SAGUIERT, Marcelo & BRENT, Zoe (2015): “Regionalismo y Economía Social y Solidaria en Sudamérica”, *Relaciones Internacionales*, nº 48, p. 150.

cionarse para potenciar políticas nacionales. En ese sentido, adquieren importancia algunos instrumentos caso del aquí analizado. Como observaremos más adelante, el anteproyecto abre espacios para la confluencia de los actores de la ESS en diálogo con las políticas públicas de promoción al sector, y de esa manera es posible imaginarse mejores escenarios para la visibilidad de una economía caracterizada por el asociativismo y la gestión democrática.

3. El mayor protagonismo de la Economía Social y Solidaria en la región

En la región, los primeros impulsos de la economía social y solidaria como movimiento social que reflejara algo más que la acción por parte del sector cooperativo más institucionalizado, tienen lugar en las décadas de 1980 y 1990, en el marco de una cierta crisis de los Estados de Bienestar y una mayor activación económica por parte de los sectores populares. Efectivamente, esta dinámica estuvo sostenida por parte de nuevos movimientos que intentaron darle expresión a diferentes variantes de la economía popular en la región, sobre todo gestando procesos de asociatividad y tejidos en redes de apoyo mutuo. Es así que se comprenden algunas de sus primeras manifestaciones, caso de las ferias de economía solidaria. Efectivamente, los primeros ensayos de ferias de economía solidaria ocurren en la región como estrategia para visibilizar a micro y pequeñas empresas, pre cooperativas, emprendimientos autónomos, producción familiar y un sinnúmero de expresiones que intentaban articular para la promoción de una serie de valores y principios en torno a la solidaridad. Es así que en Chile surge la FESOL en 1991. Más adelante, en Santa María (Brasil) comienza a implementarse la FEICOP que sobre comienzos del nuevo milenio también daría lugar a la primera Feria Nacional de Economía Solidaria y luego Feria de Economía Solidaria del MERCOSUR. En Uruguay, la primera feria de economía solidaria (Feria de la Esperanza) tiene lugar en 2002 y en 2006 se desarrolla la primera Feria del Espacio MERCOSUR Solidario, con presencia de delegaciones de los países vecinos. Estos espacios contribuyen además a generar alianzas con otros movimientos con similares valores y principios de acción, caso del comercio justo, de la soberanía alimentaria, de las finanzas populares y de la recuperación de empresas. Fueron creando, además, espacios de mayor proyección, caso de los mercados de cercanía, tiendas inspiradas en el comercio justo, etc. En este proceso, se logró, incluso en algunos de estos países, una mayor articulación no exenta de desencuentros, con el sector cooperativo más establecido, sobre todo con el cooperativismo de trabajo, financiero, de consumo y de vivienda.

De esta manera, sobre comienzos del actual milenio, se observa un mayor dinamismo por parte de un conjunto de organizaciones que se sintieron convocadas bajo la denominación de “economías solidarias”. Efectivamente, Argentina, Brasil, Uruguay y en menor medida Paraguay, vieron crecer la visibilidad de los movimientos de la economía solidaria y de la economía social en la región. El crecimiento de estas manifestaciones de una economía popular y solidaria, explica el mayor interés por parte de las políticas públicas para dar cuenta del nuevo fenómeno. Sobre todo es en el ámbito de los gobiernos locales, que comienzan a establecerse apoyos. En la región, un caso paradigmático fue el de la ciudad de Porto Alegre, que en el marco de su apuesta a nuevos formatos de gestión pública (caso del presupuesto participativo) impulsó acciones para el fomento de la economía solidaria, sobre todo luego de la impresionante convocatoria del Foro Social Mundial (FSM) de enero de 2001 que logró traducir el lema general “Otro Mundo es Posible” a una expresión que formaría parte del patrimonio de la economía solidaria: “Otra Economía es Posible”. Sin duda, el FSM contribuiría a proyectar las acciones de este aún débil movimiento, con un nuevo agregado: comienzan a impulsarse políticas públicas a nivel nacional.

Esas políticas nacionales inician su actuación decididamente en el nuevo milenio. Nótese que la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) surge en Brasil en 2003 por Ley 10.683, luego de la asunción de Lula en su primer período de gobierno. En Argentina, por su parte, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) surge por un Decreto del año 2000 (Decreto 721/2000) que transforma el anterior Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (creado en 1996). Resulta interesante, a la luz de los hechos relatados, la justificación para tal cambio de denominación: “Que el sector de la economía social, cimentado en los principios de solidaridad, ayuda mutua y equidad social, ha alcanzado un notable nivel de crecimiento que exige la presencia de un organismo del sector público cuya misión primordial sea la de contribuir a su desarrollo”¹². Es decir, el INAES surge para dar cuenta de estas nuevas expresiones y realidades asociativas que iban más allá de aquellos dos grandes y tradicionales formatos de asociatividad económica, a saber, el cooperativismo y el mutualismo. En Uruguay, por su parte, una primera institucionalidad nacional generada para dar cuenta del universo de expresiones de la economía popular y solidaria fue la Dirección de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del 2011 sobre la base de la experiencia de apoyos a la economía popular por parte de algunos fondos específicos que comenzaron a funcionar a partir de 2006 (caso de los Fondos de Inversión Local, FIL por sus siglas). Anteriormente, varios gobiernos departamentales impulsaron espacios instituciona-

12. Cfr. ARGENTINA (2001). Decreto 721/2000, Infoleg.

les, siendo pionera la Unidad de Economía Solidaria del Gobierno Departamental de Canelones (2006). En 2007, además, Canelones, Florida y Montevideo se suman a la creación de la Comisión de Economía Solidaria de Mercociudades, un espacio de coordinación a nivel de gobiernos locales de la región. Fueron también activos participantes de este proceso fundacional, ciudades como Rosario y Morón (Argentina) y Santa María (Brasil):

Esta comisión persigue el objetivo de construir de forma colectiva una agenda de metas autónomas del Sur en Economía Social y Solidaria para promover el derecho de producir y vivir de forma asociativa y sustentable. Para avanzar en ese camino la Comisión fomenta el intercambio de información y de buenas prácticas en Economía Solidaria entre las “mercociudades”, y promueve la articulación con otras instancias del MERCOSUR como los grupos especializados de cooperativismo y agricultura familiar, con el fin de incidir en las políticas aplicadas desde el bloque al respecto¹³.

Una nueva etapa en esta apretada síntesis tiene lugar con el surgimiento de las primeras normas jurídicas para dar cuenta de estas expresiones. También aquí comienza a establecerse un primer impulso desde los gobiernos locales¹⁴: algunos municipios y Estados en Brasil (70 % de sus Estados presentan legislación específica en economía solidaria), así como Provincias en Argentina¹⁵, exhiben, sobre todo a partir de comienzos de este siglo, un fuerte dinamismo legislativo. A nivel nacional, deberemos esperar a 2019 para que Uruguay disponga de la primera legislación en Economía Social y Solidaria de la región. Se trata de la Ley 19.848 que tiene como objeto, reconocer, promover, y apoyar a la Economía Social y Solidaria, declarando de interés nacional la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la Economía Social y Solidaria, en cualquiera de sus expresiones. En Argentina, si bien hubo varios intentos por legislar en estas materias, no se obtuvieron los consensos necesarios. En Brasil, el FBES ha venido insistiendo desde hace años en la necesidad de contar con una

13. Cfr. MERCOCIUDADES (2023): “Comisión de Economía Social y Solidaria”, *Portal de Mercociudades*.

14. A nivel continental, sin embargo, una excepción es Colombia, que presenta una Ley Nacional muy temprana: se trata de la Ley 454 del año 1998 que determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, el Fondo de Garantías para las Cooperativas, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

15. Las Provincias de Río Negro (1999), Buenos Aires (2003), Mendoza (2012), Entre Ríos (2012), Chaco (2014) y Santa Fe (2014), cuentan con legislación, en algunos casos de “economía social” en otros de “economía social y solidaria”.

ley que rijan a nivel federal. Actualmente y desde 2019, su Parlamento Nacional tiene avanzado un proyecto (el PL 6606 del 2019) que “dispone sobre la Política Nacional de Economía Solidaria e los emprendimientos económicos solidarios, crea el Sistema Nacional de Economía Solidaria e dá outras providências”.

Sin embargo, el caso de Brasil merece especial detenimiento por sus complejidades. Una primera complejidad obedece a los importantes cambios de orientación política de sus gobiernos nacionales. En efecto, luego de un sostenido crecimiento del movimiento de la economía solidaria desde comienzos del milenio hasta 2015, apoyado por diferentes políticas públicas, la situación comienza a cambiar con el desplazamiento de la izquierda y la asunción de Bolsonaro como presidente del país. En 2019, por ejemplo, se suprime el Ministerio de Trabajo y Empleo, del que la SENAES formaba parte, desmembrando la institucionalidad de apoyo al sector. Una segunda complejidad refiere a las distancias entre el movimiento de la economía solidaria y el movimiento cooperativo. Y es que desde la Ley 5.764 de 1971, aprobada en pleno régimen militar, el cooperativismo brasileño y su organización de representación, la Organización de Cooperativas Brasileñas (OCB) es hegemonizada por sectores de grandes propietarios. Como señala Gaiger (2019), tanto el posicionamiento político de la OCB así como las restricciones de la Ley cooperativa, terminan por generar nuevas expresiones gremiales, caso de la Confederación de Cooperativas de la Reforma Agraria en Brasil (CONCRAB), vinculada al Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), a lo que podríamos también agregar otras expresiones como la Unión Nacional de las Organizaciones Cooperativistas Solidarias (UNICOPAS). Esta situación, claramente, termina operando contra una amplia legitimidad de una Ley de Economía Solidaria:

Paradoja e ironía, resulta que los representantes de facciones hegemónicas del cooperativismo brasileño, han constituido el mayor obstáculo para la instalación de un marco legal en favor de la economía solidaria y sus cooperativas específicas. La principal intención de este marco es, precisamente, la de legalizar nuevas formas de economía asociativa y cooperativa. Las razones de este impedimento por parte de la OCB son claras: ella es resistente a la idea de perder sus prerrogativas como exclusivo representante de las cooperativas en Brasil, según dispone la ley marco de las cooperativas; la OCB tampoco admite que el derecho asociativo pueda tener como objeto otras modalidades de organización económica, más allá de las cooperativas, como establece el proyecto...¹⁶.

16. GAIGER, Luis (2019): “La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista”, *Revista Cultura Económica*, año XXXVII, nº 97, p. 74.

Las posiciones contrarias a legislar sobre economía solidaria por parte del cooperativismo hegemónico no es solamente patrimonio de Brasil. En Uruguay, la aprobación de su respectiva Ley también contó con la negativa de una parte del cooperativismo nacional, caso de las cooperativas agrarias, dividiendo a la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) en las horas previas a su promulgación. Pero claramente, en Brasil hay toda una historia de desencuentros que incluso se ha trasladado a sus políticas públicas, que hasta el día de hoy no han logrado actuar en clave de sinergia.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, como se comprenderá, la tarea de pensar una norma regional asoma como un esfuerzo que demanda mucho tacto político. Para su diseño, los legisladores proponentes del PARLASUR tomaron como base, la Ley uruguaya y el proyecto de Ley de Brasil. Para agregar una nueva cuota de complejidad, corresponde señalar que ambas fuentes parten de diversas orientaciones: mientras que la Ley uruguaya se inscribe dentro de la corriente que interpreta a la ESS como un sector amplio y plural caracterizado por el asociativismo democrático, incluyendo experiencias gestadas tanto por productores como consumidores o usuarios; el Proyecto de Ley de Brasil parte de una orientación más autogestionaria por la que se recorta el universo a aquellas experiencias colectivas integradas por productores (trabajadores/as). Como veremos, el proyecto del PARLASUR se inclina por la solución uruguaya, que, además, es la más aceptada en términos de legislación comparada.

4. El anteproyecto en Economía Social y Solidaria

El objetivo del anteproyecto queda explicitado en su exposición de motivos:

El objetivo de este Anteproyecto de Norma es generar las bases para la armonización de las legislaciones en los países del MERCOSUR con vistas al desarrollo de una política regional de economía social y solidaria que se coadune con el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSL)¹⁷.

Es decir, sus proponentes, estiman que una norma de este tipo integrada a otro conjunto de normas como las citadas (Estatuto de Ciudadanía, Plan de Acción Social

17. Cfr. PARLASUR (2023a): "Informe Anteproyecto de norma en economía social y solidaria", Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social, Montevideo, paper, p. 3.

y Declaración sociolaboral) permitirá armonización mediante, desarrollar una política regional para la economía social y solidaria.

Semejante propósito merece un primer comentario. Sin duda, los objetivos planteados por el legislador son muy loables, pero a su vez podrían verse como lejanos, habida cuenta la situación regional en la que ni siquiera existen planes de desarrollo para el sector en los niveles nacionales. Efectivamente, como hemos visto, solamente Uruguay presenta una Ley Nacional, pero a su vez no tiene elaborado un plan de desarrollo para el sector. En el caso de Brasil, sus políticas de desarrollo para la economía solidaria siguen sin converger con las políticas públicas de promoción del cooperativismo (existe en ese país una institucionalidad dividida para dar cuenta de ambas expresiones). Para el caso Argentino, si bien existe una institucionalidad específica, es notoria la falta de consenso político que permita pensar en un plan ordenado para el sector y aún se está lejos de una legislación nacional. En el caso de Paraguay, finalmente, existe un potente sector cooperativo con institucionalidad específica, pero no sucede lo mismo con otras expresiones de la ESS¹⁸. Con este panorama, podría creerse que un plan regional podría resultar algo ambicioso. Sin embargo, considero que el principal aporte que puede hacer este tipo de norma, es justamente apalancar los procesos a nivel nacional, de manera que simultáneamente pueda pensarse en acciones específicas a nivel regional que vayan generando las condiciones para proyecciones regionales. Recordemos que la rica actuación de la RECM y REAF así como algunas experiencias con el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)¹⁹ atestiguan la posibilidad de acción más allá de las fronteras nacionales. Para indagar sobre si acaso esta norma nacía sin viabilidad o si por el contrario podría actuar como potenciadora en la región, consultamos al Secretario de la Comisión de Trabajo y Economía Social del PARLASUR, quien contextualizó la iniciativa considerando:

La armonización legislativa en el ámbito regional puede tener una doble dinámica de aplicación e intencionalidad a depender del tema tratado: por un lado,

18. En Bolivia, por su parte, existen numerosos actores vinculados al comercio justo y al cooperativismo popular, pero no han alcanzado los niveles de movilización o visibilización de los países del cono sur. Dicho país, además, carece de legislación en ESS. Venezuela, por su parte, está sumida en una fuerte crisis social, política y económica que ha afectado el desarrollo de estos movimientos, así como el apalancamiento que supo tener por parte de las políticas públicas en el marco del denominado “socialismo del S. XXI”.

19. El FOCEM es un Fondo financiado solidariamente por los Estados parte para promover la competitividad, la cohesión social y la reducción de asimetrías entre los integrantes del MERCOSUR. En ese marco se ha ejecutado en 2007 un plan para el sector de la ESS, propuesto por el MIDES de Uruguay y llamado “Economía Social y Solidaria en Comunidades de Frontera” por un valor de US\$ 1.700.000.

puede, desde una vertiente de naturaleza declaratoria, establecer, reconocer marcos y sistematizar políticas ya existentes, observando y enfatizando determinados grados de similitudes o coincidencias en el tratamiento de determinada materia en distintos países buscando el fortalecimiento mutuo y el aumento del grado de protección legislativo.

Por otro lado, los instrumentos multilaterales pueden también establecerse desde una perspectiva programática y recomendatoria, destacando los lineamientos, bases conceptuales y estructuras institucionales generadas por el intercambio de buenas prácticas para la formulación y creación de políticas públicas en los ámbitos nacionales donde todavía los mismos no existan o no estén debidamente sistematizados. En el caso del Anteproyecto de Norma del PARLASUR sobre la Economía Social y Solidaria, se pueden observar las dos dinámicas. Por un lado, el instrumento busca fortalecer las políticas públicas en países como Brasil y Uruguay. Por otro, generar las bases para la sistematización de políticas de ámbito nacional en Argentina y Paraguay. Para eso, establece principios generales comunes y propone la creación de mecanismos institucionales para la implementación de una política de estado de economía social y solidaria con participación social y democrática²⁰.

En conclusión, si bien estamos lejos de planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional, razonablemente Blanchet señala que una Norma de este tipo puede contribuir a potenciar acciones nacionales y regionales, tanto sobre la base de lo que ya existe como sobre la base de lo que puede generar una norma regional desde el punto de vista del lobby político. En concreto y respecto a la diversidad regional, nuestro entrevistado plantea:

Uno de los objetivos del Anteproyecto de Norma del Parlamento del MERCOSUR es incentivar la adopción de medidas donde aún no están sistematizadas las políticas públicas de economía social y solidaria en el ámbito nacional. La generación de marcos normativos y la construcción de espacios institucionales hacen parte de ese conjunto de acciones que pueden llevar a cabo los Estados nacionales que componen el bloque regional.

Específicamente, el Anteproyecto de Norma del PARLASUR podrá contribuir para acelerar el proceso de adopción de una política de estado en Brasil por medio de la aprobación del proyecto de Ley 6.606. El instrumento también sirve de referencia al establecer las bases para la formulación de marcos normativos en Argentina y

20. BLANCHET, Atahualpa (2023) entrevista propia.

Paraguay. En el caso de Uruguay, el Anteproyecto del PARLASUR podría reforzar la implementación de la legislación vigente desde el 2019.

El surgimiento y la consolidación de legislaciones locales en los países del MERCOSUR evidencian la necesidad de pensar y de desarrollar la economía social y solidaria como política pública. La implementación en nivel local es importante para abarcar las especificidades de cada comunidad, con sus culturas, medios tradicionales o innovadores de producción y, especialmente, para garantizar el alcance de iniciativas de fomento a iniciativas enmarcadas en el asociativismo y cooperativismo. Cuanto más multinivelada es la política pública, mayor será su grado de eficacia, protección y garantía con relación a su continuidad y seguimiento.

Fortalecer las políticas desde lo regional hacia lo local y desde lo local hacia lo regional es la clave del proceso de integración. Es importante señalar que esa dinámica de doble mano se debe proponer en el marco del respeto a la diversidad.

Como puede observarse, nuestro entrevistado pone el énfasis sobre la importancia de una norma regional, siempre en diálogo con la realidad local de cada país. En ese sentido, utiliza el verbo “incentivar” para dar cuenta de la función específica que puede cumplir una norma como la analizada.

Regresando a la Norma, se trata de un esfuerzo sucinto organizado en ocho capítulos, a saber: definición y principios; entidades y naturaleza; política nacional; gobernanza; Consejo Nacional; Conferencia Nacional; Contratos Públicos; y Financiamiento de Proyectos. Veamos cada uno de ellos.

Capítulo 1

El Capítulo 1 se titula “Definición y Principios de la Economía Social y Solidaria” y lo integra un solo artículo. La opción por esta voz con dos adjetivos implica una definición política y legislativa que compartimos. Desde el punto de vista político, se suma a aquella corriente expresada sobre todo en el origen de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS), que desde inicios de este milenio propuso esta fórmula para dar cuenta tanto de los movimientos sociales provenientes de Canadá y Europa (influidos por la voz francófona “*economie sociale*”) como de aquellos provenientes de América Latina (que habían adoptado el término “*economía solidaria*”). Desde el punto de vista legislativo, sigue la tendencia de países como Francia o Uruguay, por legislar sobre un sector específico de la economía caracterizado por la centralidad de la propiedad social, la gestión colectiva y democrática y

la orientación por principios y valores. Nótese que la realidad en la región, es a veces la prevalencia del término “economía solidaria” (utilizado por los movimientos sociales de Brasil y Uruguay, en menor medida de Argentina; también por las legislaciones locales de Brasil), otras veces la prevalencia del término “economía social” (utilizado por las políticas públicas del INAES- Argentina y MIDES-Uruguay; también por algunas legislaciones locales de Argentina); finalmente de la “economía social y solidaria” (ley uruguaya, algunas legislaciones locales de Argentina) por lo que la opción de una denominación para una norma regional como la analizada, se torna en la primera decisión relevante.

Respecto a su redacción, en su Art. 1 propone la siguiente:

La economía social y solidaria abarca las actividades de organización de la producción y de la comercialización de bienes y de servicios, de la distribución, del consumo y de crédito, observados los principios de:

- a) Autogestión;
- b) Cooperación;
- c) Solidaridad;
- d) Gestión democrática y participativa;
- e) Respeto a las diferencias;
- f) Equidad entre mujeres y hombres;
- g) Distribución equitativa;
- h) Desarrollo local y sostenible;
- i) Preservación del medioambiente;
- j) Valorización de las personas
- k) Administración democrática;
- l) Trabajo decente;
- m) Soberanía de la asamblea;
- n) Libertad de adhesión;
- o) Transparencia.

Se observa en este artículo una síntesis entre lo planteado por el proyecto de Brasil y la norma de Uruguay. En efecto, la definición adoptada es idéntica a la que está establecida en el artículo 2 del proyecto brasilero, aunque varían luego los principios establecidos. En la norma analizada se citan 15 principios orientadores. El proyecto de Brasil establece 10 principios para la Economía Solidaria (Art. 2) seguido de otros 11 principios para los emprendimientos de la Economía Solidaria (Art. 3). La Ley uruguaya, mientras tanto, no presenta definición específica y expone seis principios

(Art. 4) incluyendo la equidad de género, una expresión faltante en el proyecto de Brasil y presente en la norma analizada como “equidad entre mujeres y hombres”.

Del listado de principios, no se observan problemas de aplicación, salvo en lo referido a lo señalado en el numeral g, esto es, la distribución equitativa. Este principio no figura en la Ley uruguaya, y tampoco está presente en la legislación cooperativa. La fórmula adoptada por Uruguay ha sido la comúnmente establecida por la doctrina cooperativa, esto es, que las eventuales utilidades se distribuirán en función del trabajo o la actividad de los asociados. Adoptar como principio una “distribución equitativa” puede llevar a equívocos (¿esa fórmula va dirigida a las utilidades o al pago del factor organizador del emprendimiento? ¿Eso significa que un cargo de mayor responsabilidad debe ganar lo mismo que uno de menor responsabilidad?) y en los hechos no responde a cómo la ESS retribuye a sus factores, ya sea mediante salarios, adelanto de utilidades o distribución de utilidades. En este punto, debería aplicarse la fórmula seguida por la Ley de Uruguay, sin desconocer que ha sido un tema muy discutido desde el punto de vista filosófico y que como principio puede ser de bienvenida aplicación en emprendimientos organizacionalmente más sencillos.

Capítulo 2

El Capítulo 2 se titula “Entidades de Ecosol y su naturaleza”. Llama la atención la abreviación utilizada (“Ecosol”) sostenida a lo largo del documento, cuando debería decirse “de la Economía Social y Solidaria”. Son dos los artículos que integran este Capítulo. El primero dice:

La Economía Social y Solidaria es compuesta por entidades que desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y ambientales con distintas naturalezas jurídicas que siguen los principios referidos en el artículo anterior. Se deberá crear un registro único de esas entidades para gestionar datos sobre:

- a) Tipo de actividad desarrollada por las Entidades de Economía Social y Solidaria;*
- b) Cantidad de personas asociadas y el promedio mensual de su renta;*
- c) Recorte de género, raza y edad de los asociados;*
- d) Contacto para comunicación, realización de encuestas y para fomentar la formación de redes de Entidades de Economía Social y Solidaria;*
- e) Informaciones sobre renta y patrimonio de las Entidades.*

La redacción, en su primer párrafo, tiene como fuente el Art. 3 de la Ley uruguaya, que a su vez tiene influencias de algunos textos legales europeos, caso de la legislación española (2011) y francesa (2014)²¹. Luego menciona la creación de un registro único, señalándose como propósito “gestionar datos” sobre una serie de ítems. Creemos que para una norma de alcance regional, la disposición de crear un Registro es suficiente sin explicitar los ítems.

El artículo 3 señala:

Las informaciones del Registro único de Entidades de Economía Social y Solidaria deben ser públicas, transparentes, accesibles y servirán de base para la realización de informes, estudios y acciones georeferenciadas con vistas a permitir el cruce de datos con otros registros públicos de informaciones sobre indicadores y de acciones de políticas sociales.

Parece una norma adecuada para justificar el Registro, por lo que compartimos su pertinencia. Sin embargo, nos preguntamos si acaso es en este Capítulo donde debería incluirse la creación de un Registro. También es cuestionable lo poco que se dice respecto a las entidades que conforman el sector de la ESS y su naturaleza.

Capítulo 3

Este capítulo se titula “Política Nacional de Ecosol”. Se reitera una abreviación que creo inadecuada para el universo de la ESS²². Lo integra un solo artículo (Art. 4) que señala:

Se establece la política nacional de economía social y solidaria marcada por su transversalidad y participación social en la formulación, monitoreo, ejecución y evaluación responsabilizando al Estado y corresponsabilizando a la sociedad civil para la manutención y continuidad de acciones de fomento a las Entidades, Finanzas, Comercio Justo y Formación y Educación de la Economía Social y Solidaria.

21. Mientras que la Ley 5/2011 de España utiliza la expresión “economía social”, la Ley 856/2014 de Francia utiliza la expresión “economía social y solidaria”. Ambas, sin embargo, fueron consultadas e inspiraron a la legislación uruguaya.

22. Efectivamente, la abreviación “Ecosol” remite a la voz “economía solidaria”, ya no a la voz “economía social y solidaria” conocida por sus siglas ESS.

A través de una formulación y redacción algo confusa, lo importante de este capítulo es que dispone la creación de una política nacional para la ESS.

Capítulo 4

El Capítulo 4 se titula “Gobernanza” y está compuesto por dos artículos, a saber:

Art... Se designa al Instituto/Departamento Nacional de Economía Social y Solidaria para la aplicación de las políticas dándole seguimiento acciones en curso y coordinando su formulación, aplicación, monitoreo y evaluación con el Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria.

Art... El Instituto/Departamento deberá tener dotación presupuestaria que le permita desarrollar acciones en conjunto con el Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria y para gestionar los datos del Registro Nacional de las Entidades de Economía Social y Solidaria.

En este caso, el propósito de este Capítulo es designar en concreto una institución a cargo de la política nacional establecida en el capítulo anterior.

Capítulo 5

Este Capítulo se titula “Consejo Nacional de Ecosol” (sic) y lo integran 5 artículos. El primero de ellos dice:

Se crea el Consejo Nacional de Economía Solidaria para participar de la formulación de las políticas nacionales compuesto de forma paritaria entre entidades de Estado y entidades de la Sociedad Civil que representen al segmento de la Economía Social y Solidaria.

La denominación de Consejo Nacional proviene de la experiencia de Brasil desde 2006 (en Uruguay se denomina Consejo Consultivo y funciona desde 2011). Se trata de un espacio de cogestión público – privado para las políticas en ESS, sin duda, un ámbito necesario para el diálogo y coordinación, aunque claramente no es un espacio para la toma de decisiones de políticas o programas. El proyecto no establece la integración de este espacio, (algo comprensible teniendo en cuenta la diversidad de actores en cada uno de los países de la región) pero sí especifica periodicidad para su convocatoria (semestrales) y necesidad de contar con presidente y vicepresidente

provenientes de diferentes “segmentos” (un término que habría que definir con más precisión). El artículo final señala sus competencias:

Competencias del Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria:

- a) *Proponer políticas, estrategias, planes, programas o proyectos de promoción y fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria;*
- b) *Crear Comisiones técnicas especializadas;*
- c) *Participar de la formulación, movilización y organización de la Conferencia Nacional de Economía Social y Solidaria;*
- d) *Establecer su reglamento de funcionamiento interno.*

Capítulo 6

Este capítulo se titula “Conferencia Nacional de Ecosol” (sic). Las Conferencias Nacionales son espacios amplios de participación de todos los actores de la ESS. Se originan con la experiencia brasilera tras el impulso dado por el FBES en los primeros lustros de este milenio. De hecho, su inclusión en la Ley uruguaya obedece justamente a la buena receptividad que generó este espacio más allá de las fronteras. Sus dos artículos señalan:

Art... El Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria tiene la atribución de convocar las Conferencias Nacionales de Economía Social y Solidaria como instrumento para la formulación y evaluación de las políticas públicas además de garantizar la participación social en su proceso de construcción.

Art... Las Conferencias Nacionales de Economía Social y Solidaria se realizarán con la periodicidad de X años y tendrán una etapa nacional para finalizar el proceso con integrantes de la sociedad civil, gobiernos, académicos y segmentos interesados en participar de la deliberación de las directrices y acciones prioritarias para la política nacional de Economía Social y Solidaria.

Consideramos estos espacios de mucha importancia para la corresponsabilidad entre Estado y Sociedad Civil en la construcción conjunta de políticas, pero además, como un espacio estratégico en la construcción de sentido de identidad.

Capítulo 7

Este capítulo refiere a las contrataciones públicas. Su único artículo señala:

Los emprendimientos de economía solidaria registrados serán incluidos en los programas de compras públicas y tendrán prioridad en procesos licitatorios para la prestación de servicios y para la destinación de residuos sólidos para las actividades de clasificación de materiales.

La prioridad de estos emprendimientos en los procesos licitatorios es una bandera reivindicativa del movimiento de la ESS en los países de la región, dado el peso económico que tienen las compras públicas. Es así que se ha difundido la noción de “compra pública responsable” para dar cuenta de la responsabilidad social de los Estados, contando con interesantes antecedentes, caso de la Ley de compras públicas a la agricultura familiar de Uruguay (2014) o el Programa de Alimentación Familiar de Brasil con sus reformas aplicadas en el marco del plan “Fome Cero” (Hambre Cero) (2003)²³. Si bien la complejidad del derecho administrativo de cada país puede configurar una dificultad para una norma regional de este tipo, sin duda se trata de una propuesta necesaria, habida cuenta del impacto favorable en términos de desarrollo económico para los actores de la ESS. Respecto al articulado, entendemos que la prioridad licitatoria en el caso de la clasificación de materiales (un subsector en el que Argentina, Brasil y Uruguay tienen importante contribución por parte del cooperativismo popular) ya se encuentra comprendida en la expresión genérica respecto a la prestación de los servicios. Su inclusión expresa, sin embargo, puede deberse al papel activo que estos cumplen en materia de economía circular y cuidado del medioambiente.

Capítulo 8

El último capítulo corresponde al “financiamiento de los proyectos” sobre la base de dos artículos. Su pertinencia como un capítulo por separado obedece a la importancia que tiene para el sector, contar con instrumentos específicos en el plano financiero que apoyen proyectos productivos o con impactos positivos para el conjunto de la ESS. Dice el articulado propuesto:

23. Para un análisis de estos temas, Cfr. Bravo, H, Sotomayor, O y Mulder, N. (2022) “Programas de compras públicas a los agricultores familiares: ¿un nuevo canal de ventas para el comercio justo?”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Art... El financiamiento de los proyectos de economía social y solidaria será impulsados por el Departamento/Instituto Nacional de Economía Social y Solidaria con la posibilidad del establecimiento de asociaciones público-privadas y el establecimiento de un Fondo Nacional para la Economía Social y Solidaria.

Art... El Consejo Nacional de Economía Social y Solidaria tendrá acceso a los datos del fondo y participará de la definición de las prioridades para su utilización para el fomento de Entidades de Economía Social y Solidaria, Comercio Justo, Finanzas Solidarias, Formación e Incubación de Entidades y actividades de educación en Economía Solidaria

Una limitación en este tipo de articulado, es que la mera creación de Fondos, sin especificar cómo se obtendrá su capital y/o presupuesto, termina dificultando su aprobación. Aun así, al tratarse de un anteproyecto de norma, esos aspectos cobran relevancia al momento de legislarse en cada país. En el caso del proyecto de Ley de Brasil, se propone la creación de un Fondo Nacional de Economía Solidaria. En el caso de Uruguay, existe el Fondo para el Desarrollo (FONDES), creado antes de la Ley 19848, primero mediante un Decreto del Poder Ejecutivo (2011) y luego por una Ley Nacional (Ley 19337 del 2015)²⁴.

5. Tratamiento del anteproyecto

El Proyecto fue presentado en el Orden del Día de la Sesión Plenaria del 29 de mayo de 2023. Sin embargo, habida cuenta las dificultades para obtener el quórum necesario para la aprobación de la norma, los representantes de la Comisión de políticas de empleo, Trabajo, Economía Social y Seguridad Social, cambiaron la estrategia, pasando entonces a presentar un Proyecto de Declaración de Interés Regional, finalmente tratado en la Sesión del 26 de junio de 2023. Ese día, el Pleno aprueba la “Propuesta que declara de interés regional la ley que recomienda la implementación, armonización y adopción de mecanismos legislativos sobre las políticas de Economía Social y Solidaria para lograr el trabajo decente con justicia social”²⁵. Dicha Propues-

24. En Argentina, la Ciudad de Buenos Aires creó también un FONDES para la economía social en 2021. A nivel nacional, la Secretaría de Economía Social también cuenta con fondos específicos tanto como microcréditos (funciona una comisión nacional de microcrédito con una lógica de finanzas solidarias) así como por subsidios no reintegrables (Proyecto Manos a la Obra). Al respecto Cfr. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/economiasocial>

25. Cfr. PARLASUR (2023b): “Proyecto de Declaración de interés de la Ley de Economía Social y Solidaria”, presentado por el Diputado Cristian Bello, Montevideo, paper, 26 de junio de 2023, p. 2.

ta de Resolución fue acompañada de todo el texto de anteproyecto analizado en estas páginas, estableciéndose además que

Los Parlamentarios miembros, conforme a sus normas y procedimientos internos promoverán en los Estados Miembros, la difusión y promoción de la Economía Social y Solidaria, así como también la aprobación y ejecución del anteproyecto de norma anteriormente mencionado²⁶.

6. Conclusiones

El actual contexto político a nivel regional, con un MERCOSUR cuestionado por su escaso impacto en términos de verdadera integración, no parecería ser el más adecuado para gestar anteproyectos de armonización²⁷. Una nueva cuota de escepticismo surge cuando observamos la débil incidencia del Parlamento del MERCOSUR en este tipo de normas o las limitaciones que surgen cuando cada parlamento nacional debe dar cuenta de esos anteproyectos y votarlos afirmativamente para convertirlos en ley. Un segundo aspecto limitante tiene que ver con los diferentes grados de desarrollo en materia de políticas públicas para el sector, que ponen un manto de dudas acerca de las potencialidades de un proyecto de este tipo. Finalmente, en el seno de la sociedad civil conviven diferentes visiones acerca del alcance del sector social y solidario, de tal manera que no siempre es posible advertir predisposición de los actores para dar cuenta de una identidad compartida.

Se trata sin duda, de obstáculos evidentes que ningún analista podría ignorar y que lógicamente terminaron por afectar el estatus del Proyecto, más allá de otros aspectos más alentadores como podrían ser, a manera de ejemplo, el protagonismo que ha adquirido recientemente la Economía Social y Solidaria a nivel global. Nótese, en tal sentido, las sendas resoluciones y recomendaciones por parte de la OIT (2022) como de las Naciones Unidas (2023) o a nivel nacional, una reciente ley uruguaya en la materia (2019) junto a un avanzado proyecto de ley en Brasil que se unen a una fuerte presencia legislativa a nivel local tanto en Argentina como en Brasil.

En ese contexto, con luces y sombras, la propuesta de un anteproyecto de norma de armonización para los Estados parte del MERCOSUR devenida en Declaración

26. PARLASUR (2023b): Idem Ant, p. 3.

27. Véase por ejemplo, los resultados de LX Cumbre del MERCOSUR celebrada en julio de 2022. Para un análisis de esta situación crítica, Cfr. FRENKEL, Alejandro (2022).

de Interés General, es bienvenida por los efectos potenciadores que podría generar en el sistema político de nuestros países.

En lo estrictamente material, la Resolución aprobada integra todo el proyecto original que probablemente, en caso de haber voluntad política por parte de los gobiernos y de los actores sociales, permita contribuir a abrir espacios de diálogo y reflexión sobre la oportunidad de avanzar en estas materias.

Bibliografía

- BRAVO, Héctor, SOTOMAYOR, Octavio & MULDER, Nanno (2022): “Programas de compras públicas a los agricultores familiares: ¿un nuevo canal de ventas para el comercio justo?”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CRACOGNA, Dante (2009): “El Estatuto de las Cooperativas del MERCOSUR”, *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, n° 43/2009, Bilbao, pp. 17-32.
- FRENKEL, Alejandro (2022): “El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe”, *Nueva Sociedad*. Disponible en:
<https://nuso.org/articulo/el-mercosur-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/> (Recuperado 2/10/2023).
- GAIGER, Luis (2019): “La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista”, *Revista Cultura Económica*, año XXXVII, n° 97, pp. 65-88.
- HENRÿ, Hagen (2021): “Armonizar los derechos cooperativos. ¡Realidad! ¿necesidad? ¡trampa!”, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n° 39, pp. 45-66. DOI: 10.7203/CIRIEC-JUR.39.21516
- LEPRATTI, Patricia (2010): *Arte, Sociedad Civil Organizada y MERCOSUR: La Campaña “Arte, Cultura, Comunicación y Protagonismo Social en América Latina” y la creación del nodo Uruguay*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5317/ev.5317.pdf
(Recuperado 2/5/2023).
- MERCOCIUDADES (2023): “Comisión de Economía Social y Solidaria”, *Portal de Mercoiudades*, en <https://mercoiudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/economia-social-y-solidaria/> (Recuperado 2/5/2023).
- PARLASUR (2009): *Comisión de Trabajo, empleo, seguridad social y economía social*, Disponible en
<https://www.parlamentoMERCOSUR.org/innovaportal/v/4492/1/secretaria/trabajo-politicas-de-empleo-seguridad-social-y-economia-social.html?rightmenuid=4481> (Recuperado 22/3/2023).

- PARLASUR (2023a): “Informe Anteproyecto de norma en economía social y solidaria”, *Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social*, Montevideo, paper.
- PARLASUR (2023b): “Proyecto de Declaración de interés de la Ley de Economía Social y Solidaria”, presentado por el Diputado Cristian Bello, Montevideo, paper, 26 de Junio de 2023.
- RECM (2007): *El rol de las cooperativas como parte integrante de la economía social en la cohesión social en América Latina y Europa*, Buenos Aires, Intercoop, 303 p.
- SAGUIER, Marcelo & BRENT, Zoe (2015): “Regionalismo y Economía Social y Solidaria en Sudamérica”, *Relaciones Internacionales*, n° 48, pp. 133-154. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/46777> (Recuperado 4/10/2023).

Normas citadas

- Argentina: Decreto 721/2000, Infoleg (en línea) en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64169/norma.htm> (Recuperado 11/4/2023).
- Brasil: PL 6606/2019 (en línea) en <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138> (Recuperado 11/4/2023).
- GRUPO MERCADO COMÚN (2001): Res. 35/01 “Reunión Especializada en Cooperativismo”, Montevideo, 10 de Octubre de 2001.
- MERCOSUR (1991): “Tratado para la constitución de un mercado común entre la Republica Argentina, la Republica Federativa del Brasil, la Republica del Paraguay y la Republica Oriental del Uruguay”, Asunción.
- MERCOSUR (1994): “Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR”, Ouro Preto.
- MERCOSUR (2005): “Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”, Montevideo.

Entrevistas realizadas y citadas

BLANCHET, Atahualpa (2023): Secretario de Comisión de Trabajo, políticas de empleo, seguridad social y Economía Social del Parlamento del MERCOSUR. Entrevista en el marco del proyecto de análisis del anteproyecto de norma en Economía Social y Solidaria del Parlamento del MERCOSUR, Montevideo.