

Adecuación del marco jurídico nacional que propicie
el fomento del sector social de la economía en México

*Francisco Javier Saucedo Pérez**

Introducción

El presente documento contiene una serie de reflexiones en torno a la delimitación conceptual del sector social de la economía en México que sirven de base o punto de partida para enunciar un conjunto de consideraciones respecto a cómo podría adecuarse el marco jurídico de nuestro país con el propósito de diseñar una legislación acorde con la naturaleza y fines de las empresas que forman parte del sector social de la economía en México. Más que como ideas acabadas, lo aquí expuesto debe considerarse como un ejercicio de reflexión individual que deseamos compartir con los interesados en el tema a fin de retroalimentarnos recíprocamente y así poder avanzar hacia el establecimiento de un marco legal que impulse y estimule el desarrollo de las empresas y entidades asociativas de propiedad social y carácter autogestionario.

* Diputado federal por el PRD. Presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social.

Caracterización del sector social de la economía

En México el espíritu de asociación bajo los principios de la economía solidaria forma parte de nuestro legado histórico y es producto de antiguas formas sociales comunitarias como el calpulli, el tequio, la *mano vuelta*, la *guelaguetza* y otras más que persisten hasta nuestros días. A lo largo de la época colonial se desarrollaron las mutualidades y, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, empezaron a constituirse las primeras sociedades cooperativas. No obstante, en los últimos años, sobre todo a partir de la crisis que se inicia tras la violenta represión ejercida por el gobierno en contra del movimiento estudiantil de 1968, la referencia a la economía solidaria se ha convertido en un denominador común de las luchas sociales recientes en donde la experiencia de la constitución y desarrollo de este tipo de empresas ha terminado por convertirse en una auténtica escuela de ejercicio democrático y de formación de dirigentes populares.

De acuerdo con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en febrero de 1983, la economía nacional se integra con la participación de los sectores público, privado y social. Este último está conformado por:

...ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Ahora bien, la existencia y desarrollo del sector social de la economía en nuestro país se fundamenta en una necesidad histórica, pues es evidente que, en las condiciones económicas, políticas y sociales del México actual, el fortalecimiento e integración horizontal de la economía solidaria constituye no sólo un imperativo para salvar al país del colapso económico y social en que se encuentra sumido, sino también una alternativa viable de desarrollo democrático y popular. Sin embargo, como parte de la dificultad teórica y conceptual para la adecuada caracterización del sector social de la economía, destaca que no existen datos precisos para efectuar un análisis o evaluación objetiva del impacto económico y social real de la llamada

economía solidaria (o *sector social*), ya que se carece de fuentes actualizadas y confiables de información procedentes de los organismos que la (lo) componen, o bien de los organismos públicos que antes se dedicaban a su promoción y fomento. De acuerdo con lo anteriormente señalado, el sector social de la economía, puede definirse como el sistema que se crea con la integración del conjunto de entidades sociales organizadas e identificadas por prácticas autogestionarias, solidarias, democráticas y humanistas para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.

Hacia un marco jurídico de promoción y fomento del sector social de la economía en México

En relación con el significado e importancia estratégica que reviste la tarea de definir un marco jurídico de promoción y fomento del sector social de la economía en nuestro país, de entrada conviene precisar que, si se valora adecuadamente el contenido del artículo 25 constitucional, puede afirmarse que el modelo de economía mixta consagrado en la Constitución general de la república resulta válido y vigente, para la época actual, toda vez que dicho modelo reconoce explícitamente que la vida económica del país se encuentra sustentada en la actividad empresarial de tres tipos distintos de empresas, adscritas a los sectores público, privado y social. En tal virtud, consideramos imprescindible que se haga válida la disposición contenida en la recomendación 193 de la OIT (junio de 2002) en el sentido de que toda sociedad equilibrada precisa de la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector social, por lo que estimamos necesario pronunciarnos a favor de que tanto las políticas públicas como las disposiciones normativas pongan en pie de igualdad a los tres sectores de la economía, sin discriminación o exclusión alguna.

Visto así, la redacción actual del artículo 25 constitucional nos ofrece el contexto adecuado para el desarrollo del sector social de la economía en tanto que reconoce la rectoría económica del Estado, indica que la concurrencia del sector social al desarrollo económico nacional debe sujetarse al interés público y, sobre todo, postula que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la

expansión de la actividad económica del sector social, por lo que no requeriría, en el momento actual, ningún tipo de reforma o adición. No obstante, al revisar la legislación particular que regula las diferentes figuras jurídicas que el propio artículo 25 constitucional reconoce como parte del sector social (cooperativas, ejidos, etcétera), es posible advertir una serie de inconsistencias, contradicciones y lagunas legislativas que no garantizan ni la certidumbre adecuada para el despliegue de la actividad empresarial ni la instrumentación de las medidas de promoción y fomento correspondientes. Todo ello nos lleva a concluir que, probablemente, el camino más acertado para lograr que el sector social de la economía tenga una verdadera presencia macroeconómica en el mercado nacional, desde una perspectiva legislativa, no sea solamente por medio de la readecuación de las leyes particulares, sino a través de la elaboración de una ley marco en la que se definan las grandes líneas de la conceptualización y la promoción del sector social de la economía, una ley reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al sector social de la economía, que permitiría dar identidad y sentido de pertenencia al amplio y abigarrado mundo de la economía social en México.

En este tenor, la Ley de Economía Solidaria vigente en Colombia desde 1998 puede ser un referente interesante, por lo que su estudio y análisis reflexivo constituye un imperativo en el entendido de que no se trata de copiar ninguna ley extranjera, por muy avanzada que sea, pero sí de aprender de las experiencias de otros para adecuarlas creativamente a las condiciones específicas de nuestro país.

Atento a lo expuesto, los rasgos esenciales que deben distinguir a la iniciativa de ley reglamentaria del artículo 25 constitucional en lo referente al sector social de la economía, podrían sintetizarse del siguiente modo:

1. Se buscaría elaborar una iniciativa de ley “marco” de naturaleza orgánica y reglamentaria del artículo 25 de la Constitución general de la república en lo que se refiere al sector social de la economía, lo cual significa que sus disposiciones y normas jurídicas tienen preeminencia sobre diversos ordenamientos de carácter particular o especial ya existentes o que pudieran dictarse en un futuro. Esto quiere decir que se trataría de una ley global e integral que establecería el conjunto de principios, valores e instituciones que forman parte del sector de la economía solidaria de México.

2. La iniciativa de ley deberá distinguirse por su amplitud y flexibilidad pues comprendería a las más diversas formas asociativas de la economía social a través de disposiciones, esquemas y estructuras de integración ágiles y sencillas, al tiempo que sería lo suficientemente restrictiva para evitar la simulación y excluir a las pseudoempresas solidarias.

3. Los principios y valores éticos que animarían el funcionamiento de las empresas sociales, deberán definirse perfectamente en la iniciativa de ley, puesto que constituyen el basamento jurídico en que se sustentaría la identidad asociativa y solidaria del sector. Dichos principios y valores regirían en forma vinculante y obligatoria a todas las formas de organización de la economía solidaria y constituirían el criterio objetivo para la depuración constante del sector.

4. Sus disposiciones y normas jurídicas regularían únicamente los aspectos más esenciales, dejando a las leyes particulares la regulación de cada una de las figuras asociativas del sector social, en lo específico.

5. La iniciativa de ley reconocería que el sector de economía social es capaz de autodirigirse y autorregularse por medio de sus organismos de integración, liberándolo de toda injerencia externa pública o privada y permitiéndole realizar todo tipo de actividad socioeconómica lícita en igualdad de condiciones y prerrogativas respecto del sector privado nacional y extranjero, sin más limitaciones que el bien público y los principios generales del sector solidario.

6. Dado el carácter de utilidad pública e interés social que la iniciativa de ley debe otorgar al sector solidario, éste dispondría de un marco de protección y fomento por parte del Estado mexicano para su desarrollo y consolidación por medio del establecimiento de derechos, beneficios y exenciones impositivas.

En correspondencia con lo anterior, si se desea dar una respuesta legislativa adecuada que promueva y fomente el sector social de la economía es imprescindible reconocer que los actores de la economía social o solidaria en nuestro país son diversos, poseen distintos grados de desarrollo organizacional y exhiben los más diversos niveles de fuerza económica e influencia social, caracterizándose, la mayoría de ellos, por su vulnerabilidad y precariedad de recursos. No obstante tal diversidad, a efecto de su regulación jurídica y con la finalidad de garantizar que las políticas públicas de fomento se

canalicen adecuadamente según las circunstancias de los destinatarios, consideramos pertinente establecer un criterio de diferenciación funcional o conceptual que distinga entre lo formal y lo informal, o entre lo que está regulado y lo no regulado. El primer segmento estaría formado por todas aquellas figuras jurídicas que gozan de reconocimiento jurídico a través de alguna ley particular (cooperativas, sociedades de solidaridad social, ejidos, comunidades agrarias, sociedades de producción rural, etcétera), mientras que el segundo segmento de la economía social estaría conformado por empresas o negocios que actúan o se mueven en la economía informal, es decir, por diversas iniciativas individuales o familiares insuficientemente estructuradas, por changarros o microemprendimientos artesanales, etcétera. Sobre esta base, aspiramos a que la ley marco que regule la actividad empresarial y asociativa de las figuras jurídicas del sector social de la economía sea capaz de atender a ambos segmentos, pero con medidas o políticas diferenciadas que tiendan a la superación de las desigualdades y, por tanto, a la búsqueda del equilibrio y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos y a los mercados. Lo anterior significa que la situación de informalidad o la dispersión que distingue a las iniciativas económicas, individuales o familiares debe verse como un estado transitorio o de despegue inicial de una actividad empresarial que puede llegar a ser autosustentable, por lo que la ley marco del sector social de la economía debe otorgar el estatuto de “organismos precooperativos o preempresariales” a todo este tipo de iniciativas no estructuradas o informales, y establecer los estímulos suficientes para su conversión a mediano plazo en empresas formalmente constituidas y sujetas a un régimen de derecho.

Por su parte, las empresas o figuras jurídicas reguladas por leyes particulares, el segmento formal o estructurado de la economía social, amén de diversas medidas de fomento y promoción, requerirían especialmente de una mejor delimitación conceptual que las distinga sin ambigüedad de las empresas públicas y privadas, a partir de su naturaleza y fines, así como por las características propias del acto jurídico que realizan, todo lo cual reclama un esfuerzo adicional para profundizar el contenido ideológico o doctrinario que debe distinguir la acción social de este tipo de empresas de propiedad social y gestión democrática.