Informe Técnico

Marcos Internacionales de Políticas para la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social:

Análisis Comparativo y Recomendaciones Institucionales de la OCDE y las Naciones Unidas

1. Marco Contextual, Diagnóstico Socioeconómico y Fundamentación Global de la ESS

La Economía Social y Solidaria (ESS) ha dejado de ser un sector periférico de la actividad económica para convertirse en un pilar estratégico de la gobernanza global y el desarrollo sostenible. En un contexto marcado por la recuperación pospandémica del COVID-19, la aceleración de la crisis climática, las tensiones geopolíticas y la creciente profundización de las desigualdades estructurales, los organismos multilaterales han identificado que los modelos económicos tradicionales orientados exclusivamente a la maximización del beneficio financiero resultan insuficientes para abordar las complejas demandas sociales y ambientales contemporáneas.

Como recogen los instrumentos normativos adoptados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en junio de 2022 y la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/77/281 del 18 de abril de 2023, la ESS ofrece una alternativa probada para equilibrar la eficiencia económica con la resiliencia social y ecológica. La naturaleza intrínseca de las entidades de la ESS —fundamentadas en la primacía de las personas y el fin social sobre el capital, la gobernanza democrática y participativa, y la reinversión de excedentes en la comunidad— les otorga una capacidad excepcional para absorber perturbaciones externas, preservar el empleo digno en momentos de recesión y liderar la transición hacia una economía circular, verde y digitalmente justa.

Dimensión de Análisis	Diagnóstico Multilateral de Crisis	Respuestas Estratégicas y Soluciones de la ESS
Resiliencia Socioeconómica	Fragilidad estructural frente a crisis sistémicas (pandemia de COVID-19, desaceleración económica y volatilidad de mercados globales).	Preservación del empleo digno, modelos de negocio orientados al impacto territorial directo y reinversión comunitaria de excedentes.

Inclusión y Equidad de Género	Persistencia de brechas salariales, informalidad laboral y exclusión de colectivos históricamente vulnerables.	Integración laboral de grupos desfavorecidos, fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres rurales y promoción del trabajo decente.
Transición Ecológica y Digital	Severidad de los impactos climáticos y brechas tecnológicas que profundizan la asimetría regional.	Impulso de la economía circular, cadenas de comercio justo, finanzas éticas y cooperativas de plataforma digital.
Gobernanza e Impacto Territorial	Desconexión entre las políticas centralizadas y las realidades socio-productivas específicas de las comunidades.	Arraigo local, construcción de capital social y co-innovación mediante alianzas entre autoridades públicas, la academia y la ciudadanía.

La alineación de la ESS con la arquitectura del desarrollo internacional es profunda y sistemática. La Resolución 77/281 de la Asamblea General de las Naciones Unidas vincula explícitamente el desarrollo de la ESS con la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución 70/1), la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo (Resolución 69/313), la Nueva Agenda Urbana (Resolución 71/256), las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente aprobadas en junio de 2022, y las recomendaciones del informe del Secretario General titulado "Nuestra Agenda Común" (A/75/982). De forma convergente, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social articula los estándares normativos del organismo en materia de contratación pública, gobernanza, fiscalidad, conducta empresarial responsable, igualdad de género y desarrollo regional.

2. Arquitectura Conceptual y Tipologías Regulatorias de la ESS

Uno de los principales avances de los marcos normativos internacionales recientes ha sido la delimitación conceptual unificada de la Economía Social y Solidaria y sus organizaciones constitutivas, superando la dispersión terminológica previa y respetando al mismo tiempo la diversidad jurídica y cultural de las naciones.

2.1 Definiciones Normativas Consolidadas

La OCDE y las Naciones Unidas coinciden en señalar que, si bien la terminología puede variar regionalmente (denominándose "economía social", "economía solidaria" o "economía social y solidaria"), el núcleo del concepto agrupa a entidades impulsoras de prácticas económicas dedicadas a resolver necesidades sociales y ambientales mediante la solidaridad y la primacía del bien común.

De acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE de junio de 2022, la Economía Social y Solidaria se compone de un conjunto de organizaciones como asociaciones, cooperativas, organizaciones mutualistas, fundaciones y empresas sociales, complementadas en diversos contextos por iniciativas comunitarias, populares y espontáneas, cuya actividad es impulsada por objetivos sociales, valores solidarios, la preponderancia de las personas sobre el capital y una gobernanza democrática y participativa.

Por su parte, la Resolución 77/281 de la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la definición conceptual formulada en la 110.ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (junio de 2022), subrayando que las entidades de la ESS operan en todos los sectores de la economía bajo los principios de cooperación voluntaria, ayuda mutua, autonomía e independencia, buscando la viabilidad y sostenibilidad de largo plazo, así como el tránsito de la informalidad a la economía formal.

2.2 Componentes Tipológicos Fundamentales

El análisis conceptual de los instrumentos internacionales permite categorizar los actores e instrumentos de la ESS en cuatro dimensiones vertebradoras:

1. **Organizaciones de la Economía Social**: Conglomerado tradicional que abarca a cooperativas (agrícolas, de trabajo asociado, de consumo, de ahorro y crédito), mutuales de protección social, asociaciones sin fines de lucro, fundaciones y grupos de autoayuda.
2. **Empresas Sociales**: Entidades que comercializan bienes y servicios de manera continua con el propósito primario de cumplir una función social o ambiental, donde la distribución de utilidades no se orienta a maximizar el rendimiento del capital de los propietarios, sino a su reinversión directa en el objeto social.
3. **Innovación Social**: Respuestas novedosas, eficientes en costos y orientadas al bienestar colectivo frente a los retos de la sociedad, capaces de generar nuevos productos, servicios, modelos organizativos y relaciones con las partes interesadas.
4. **Mecanismos de Finanzas Éticas y Alternativas**: Sistemas de intermediación financiera socialmente responsables, como la banca ética, las cooperativas de crédito, las cajas de ahorro comunitario y las plataformas de financiación colectiva (*crowdfunding*).

Categoría Operativa	Definición de Acuerdo con los Estándares Multilaterales	Mecanismo Directo de Impacto Social
Organizaciones de la ESS	Entidades asociativas, cooperativas y mutualistas con gobernanza democrática.	Fomento de la ayuda mutua, equidad en la distribución de excedentes y cohesión comunitaria.

Empresas Sociales	Operadores de mercado cuya misión social/ambiental supedita el beneficio financiero.	Reinversión de ganancias en la causa social, sostenibilidad financiera y solución a fallas de mercado.
Innovación Social	Nuevas soluciones organizativas, de procesos o de productos orientadas a necesidades humanas.	Eficiencia en costos, transformación de servicios públicos y fortalecimiento del capital social local.
Finanzas Éticas	Instituciones financieras alternativas (banca ética, cajas de ahorro y cooperativas de crédito).	Canalización de ahorro hacia proyectos con impacto social/ambiental y democratización del crédito.

3. Análisis Detallado de los 9 Pilares de Recomendación de la OCDE (Junio 2022)

La Recomendación del Consejo de la OCDE sienta un estándar internacional inédito estructurado en nueve pilares de actuación dirigidos a los gobiernos de los países Miembros y Adherentes, con el fin de crear un entorno institucional y legal propicio para la ESS.

Pilar 1: Fomento de una Cultura de Economía Social

Los gobiernos deben visibilizar y legitimar la contribución de la ESS frente a la opinión pública y los sectores empresariales tradicionales:

- Facilitar que las iniciativas espontáneas de la sociedad civil evolucionen formalmente hacia organizaciones de la ESS.
- Crear comunidades de práctica, redes de intercambio de conocimientos y alianzas intersectoriales entre el sector público, la academia y la empresa privada.
- Integrar la enseñanza de la economía social y la innovación social en todos los niveles del sistema educativo formal y no formal (desde la educación primaria y secundaria hasta la enseñanza técnica y universitaria).

Pilar 2: Desarrollo de Marcos Institucionales de Apoyo

La gobernanza de la ESS requiere superar la fragmentación administrativa mediante esquemas de coordinación intergubernamental e interinstitucional:

- Estructurar instancias institucionales de referencia o "ventanillas únicas" que simplifiquen el acceso de las organizaciones de la ESS a los servicios de información, fomento y asistencia técnica.

- Transversalizar la perspectiva de género en las políticas de ESS para cerrar brechas de liderazgo y garantizar la autonomía económica de las mujeres.
- Vincular activamente la ESS en el diseño y ejecución de las agendas nacionales relativas a la transición ecológica, la transformación digital y el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

Pilar 3: Diseño de Marcos Legales y Regulatorios Propicios

El marco legal debe garantizar la igualdad de condiciones frente a otros operadores comerciales, eliminando barreras discriminatorias o asimetrías jurídicas:

- Facilitar la co-creación de leyes y reglamentos mediante procesos consultivos directos con las organizaciones de la ESS y sus representantes.
- Reconocer legalmente las nuevas tipologías organizativas, en particular la figura de la empresa social, promoviendo criterios de certificación y reconocimiento mutuo.
- Fomentar estrategias de internacionalización que permitan a las entidades de la ESS realizar actividades transfronterizas y articularse en cadenas globales de valor.
- Desarrollar evaluaciones periódicas del impacto normativo para adaptar la legislación a la evolución del sector.

Pilar 4: Acceso al Financiamiento y a Subvenciones

La sostenibilidad financiera exige combinar esquemas de financiamiento público con mecanismos de mercado e instrumentos de inversión de impacto:

- Formular una estrategia integral de financiación pública a largo plazo congruente con la normativa de subvenciones.
- Facilitar el acceso de las entidades de la ESS a instrumentos financieros generales (préstamos directos, avales, garantías públicas y capital de riesgo).
- Fortalecer la educación financiera y las capacidades de preparación para la inversión (*investment readiness*) de los gestores de la ESS.
- Estimular la intermediación financiera ética, apoyando a cooperativas de crédito, cajas de ahorro social y plataformas de financiamiento colaborativo.

Pilar 5: Acceso a los Mercados Públicos y Privados

La compra pública y las relaciones comerciales privadas son motores clave para escalar el impacto de la ESS:

- Integrar cláusulas sociales y ambientales en los pliegos de licitación de la contratación pública (compras públicas socialmente responsables).
- Capacitar a los funcionarios de contratación pública para mejorar su conocimiento sobre la oferta de bienes y servicios del sector de la ESS.

- Promover alianzas comerciales entre empresas de la ESS y el sector privado corporativo (*business-to-social*).
- Apoyar la digitalización y el acceso a plataformas electrónicas de comercialización para incrementar su alcance de mercado.

Pilar 6: Refuerzo del Desarrollo Empresarial y de Capacidades

Las organizaciones de la ESS requieren servicios de desarrollo empresarial adaptados a sus especificidades operativas y éticas:

- Diseñar programas de mentoría, incubación, aceleración y asistencia técnica accesibles tanto en entornos urbanos como rurales.
- Facilitar la colaboración entre instituciones de educación superior y entidades de la ESS para la transferencia tecnológica y la formación continua.
- Garantizar que las herramientas generales de fomento productivo de las PYMES sean plenamente aplicables y accesibles a las empresas sociales.

Pilar 7: Medición y Seguimiento del Impacto Social

La valoración de la ESS exige metodologías que capturen la generación de valor social y ambiental no monetizable exclusivamente por el mercado:

- Desarrollar e incorporar indicadores de impacto social en las evaluaciones de políticas y programas públicos.
- Orientar y subsidiar a las entidades de la ESS para que utilicen metodologías estandarizadas de medición del impacto social.
- Medir el valor de uso y el impacto no comercial en el bienestar comunitario, fortaleciendo la rendición de cuentas ante las partes interesadas.

Pilar 8: Generación de Datos e Información Estadística

La toma de decisiones informada requiere superar la invisibilidad estadística que tradicionalmente ha afectado a la ESS:

- Adoptar definiciones e indicadores estadísticos estandarizados para permitir la comparabilidad internacional de datos.
- Construir Cuentas Satélite de la Economía Social en los Sistemas de Cuentas Nacionales y consolidar observatorios estadísticos a partir de los registros de empresas y censos.
- Fomentar la co-producción de datos con institutos nacionales de estadística, universidades y redes del sector.

Pilar 9: Fomento de la Innovación Social

La innovación social debe ser reconocida como una componente esencial de la política pública de innovación general:

- Desarrollar ecosistemas de innovación social combinando medidas por el lado de la oferta (laboratorios, incubadoras) y por el lado de la demanda (compras públicas de innovación social).
- Utilizar la innovación social como motor de revitalización territorial en zonas rurales, marginadas o periféricas.
- Impulsar la co-creación entre entidades de la ESS, centros de I+D+i y empresas privadas para resolver retos ambientales y sociales.

4. Exégesis y Alcance Operativo de la Resolución A/RES/77/281 de las Naciones Unidas (Abril 2023)

La adopción por consenso de la Resolución A/RES/77/281 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas marca un hito histórico en la diplomacia multilateral, al consagrar el reconocimiento de la ESS al más alto nivel político global.

4.1 La Red Integrada de Resoluciones y Marcos Multilaterales

La Resolución 77/281 no opera en el vacío, sino que sintetiza y potencia un conjunto de acuerdos previos de alcance planetario:

- **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Resolución 70/1)**: La ESS se reconoce como un vehículo directo para cumplir los ODS 1 (erradicación de la pobreza), 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 10 (reducción de desigualdades), 12 (producción y consumo responsables) y 17 (alianzas para lograr los objetivos).
- **Agenda de Acción de Addis Abeba (Resolución 69/313)**: Marco de financiación internacional que insta a diversificar las fuentes de capital y fortalecer las instituciones financieras inclusivas.
- **Nueva Agenda Urbana (Resolución 71/256)**: Compromiso explícito de apoyar a las cooperativas, microempresas y entidades de la ESS en las cadenas de valor urbanas y periurbanas.
- **Resolución de la OIT sobre el Trabajo Decente y la ESS (Junio 2022)**: Establece el estándar tripartito internacional que define los valores laborales y productivos de la economía social.
- **Informe "Nuestra Agenda Común" del Secretario General (A/75/982)**: Exhorta a reformular la medición de la riqueza y el progreso, integrando modelos de negocio inclusivos y sostenibles.

4.2 Mandatos y Recomendaciones Operativas

La Resolución A/RES/77/281 articula cuatro llamadas a la acción dirigidas a tres actores clave del sistema internacional:

1. **A los Estados Miembros**:

- Formular e implementar estrategias y planes de acción nacionales, regionales y locales para promover la ESS.
- Promover legislación específica y adaptar la normativa fiscal, de contratación pública y de servicios financieros a la realidad de la ESS.
- Incorporar a la ESS en las estadísticas nacionales de producción y empleo, facilitando su visibilidad en el Producto Interno Bruto (PIB).
- Integrar la ESS en los programas de estudio, capacitación técnica e investigación académica.

2. **Al Sistema de las Naciones Unidas**:
   - Requerir a los Equipos de País de las Naciones Unidas (UNCT) que incorporen explícitamente a la ESS en sus marcos de planificación y programación estratégica, particularmente en los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF).
   - Reconocer y fortalecer la labor del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (UNTT-SSE) como órgano de coordinación y soporte técnico.
3. **A las Instituciones Financieras Multilaterales y Bancos de Desarrollo**:
   - Urgir a las instituciones financieras internacionales, regionales y multilaterales a adaptar sus instrumentos de crédito y financiamiento para respaldar a las entidades de la ESS en todas sus etapas de desarrollo.
4. **Al Secretario General de las Naciones Unidas**:
   - Solicitar la elaboración de un informe detallado sobre el estado de implementación de la Resolución, encomendando la inclusión permanente del tema "Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible" en la agenda de la Asamblea General.

5. Matriz de Convergencia Estratégica e Implicaciones para Políticas Públicas

El contraste técnico entre la Recomendación de la OCDE (2022) y la Resolución de la ONU (2023) evidencia una profunda sinergia doctrinaria y operativa. Mientras la OCDE proporciona una guía detallada y metodológica estructurada en 9 pilares para la gestión pública, la ONU aporta la fuerza vinculante del consenso político global y la articulación con los ODS.

Eje de Análisis	Recomendación del Consejo de la OCDE (2022)	Resolución 77/281 de la ONU (2023)	Convergencia Estratégica Institucional

Alcance Legal y Político	Instrumento de *soft law* para 38 países miembros y Adherentes.	Resolución de la Asamblea General aprobada por consenso (193 Estados).	Consolidación de un marco estándar global para la regulación de la ESS.
Enfoque de Desarrollo	Desarrollo local, competitividad regional, PYMES e innovación social.	Desarrollo sostenible universal, erradicación de la pobreza y Agenda 2030.	Integración del desarrollo económico territorial con la sostenibilidad planetaria.
Inclusión Social y Género	Integración de colectivos desfavorecidos y liderazgo femenino.	Empoderamiento de mujeres rurales, jóvenes, indígenas y personas con discapacidad.	Priorización de la perspectiva de género y la interseccionalidad en las políticas públicas.
Gobernanza Financiera	Finanzas éticas, capital de riesgo social y banca cooperativa.	Apoyo de bancos multilaterales de desarrollo e inclusión financiera.	Movilización de capitales públicos, privados y multilaterales hacia la ESS.
Medición y Estadísticas	Cuentas satélite, medición de impacto social y registros oficiales.	Visibilidad estadística en el PIB y generación de datos nacionales.	Formalización del peso económico real de la ESS en la contabilidad nacional.

Hoja de Ruta para la Implementación en Gobiernos Nacionales y Subnacionales

Para traducir estas directrices internacionales en reformas normativas e institucionales efectivas, se propone una hoja de ruta estructurada en cinco fases secuenciales:

1. **Fase 1: Diagnóstico Institucional y Mapeo Estadístico**:
    - Elaboración de un censo nacional de organizaciones de la ESS y formalización de la Cuenta Satélite de la ESS en coordinación con los institutos de estadística.
2. **Fase 2: Co-creación Normativa y Marco Legal Unificado**:
    - Promulgación de una Ley Marco de Economía Social y Solidaria que defina claramente a las organizaciones de la ESS y a las empresas sociales.
3. **Fase 3: Institucionalización y Ventanilla Única**:
    - Creación de un órgano rector interministerial y puesta en marcha de una ventanilla única para el fomento, registro y capacitación del sector.
4. **Fase 4: Incentivos Financieros y Compras Públicas Responsables**:

- Implementación de reglamentos de contratación pública que incorporen criterios sociales/ambientales obligatorios y fondos de garantía para la ESS.

5. **Fase 5: Monitoreo, Evaluación de Impacto y Rendición de Cuentas**:
    - Despliegue de metodologías estandarizadas de medición del impacto social y revisión quinquenal de las políticas públicas implementadas.

6. Conclusiones Técnicas y Recomendaciones de Política Pública

6.1 Conclusiones

1. La Economía Social y Solidaria se ha consolidado a nivel multilateral como un modelo económico imprescindible para lograr un crecimiento inclusivo, verde, equitativo y resiliente frente a las crisis globales.
2. Los marcos institucionales de la OCDE y la ONU ofrecen un esquema normativo complementario: la OCDE proporciona la arquitectura técnica de implementación en 9 pilares, mientras la ONU otorga la cobertura política y la integración con la Agenda 2030.
3. La superación de la informalidad laboral, el empoderamiento económico de las mujeres (especialmente en entornos rurales) y la aceleración de las transiciones ecológica y digital constituyen los núcleos de mayor impacto transformador de la ESS.

6.2 Recomendaciones

- **A los Poderes Ejecutivos y Legislativos**: Priorizar la promulgación de marcos legales adaptados a la ESS que reconozcan expresamente la especificidad de las empresas sociales y garanticen un trato justo en materia fiscal y regulatoria.
- **A las Instituciones Estadísticas**: Desarrollar de manera inmediata Cuentas Satélite de la ESS para cuantificar el valor agregado y el empleo generado por el sector.
- **A las Entidades Financieras y De Fomento**: Establecer líneas de crédito específicas y fondos de garantía que consideren el perfil de riesgo y la naturaleza social de las entidades de la ESS.

7. Repertorio Bibliográfico y Fuentes de Referencia

Fuentes Primarias Oficiales

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).** (2022). *Recomendación del Consejo sobre la Economía Social y Solidaria y la Innovación Social*. Instrumento Jurídico OECD/LEGAL/0472, adoptado el 10 de junio de 2022. París: Ediciones OCDE.

- **Asamblea General de las Naciones Unidas.** (2023). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de abril de 2023: Promoción de la economía social y solidaria para el desarrollo sostenible* (A/RES/77/281). Septuagésimo séptimo período de sesiones, Tema 18 del programa. Nueva York: Naciones Unidas.

Instrumentos y Documentos Internacionales de Soporte

- **Asamblea General de las Naciones Unidas.** (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución 70/1 de 25 de septiembre de 2015. Nueva York: Naciones Unidas.
- **Asamblea General de las Naciones Unidas.** (2015). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. Resolución 69/313 de 27 de julio de 2015. Nueva York: Naciones Unidas.
- **Asamblea General de las Naciones Unidas.** (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Resolución 71/256 de 23 de diciembre de 2016. Conferencia Hábitat III, Quito. Nueva York: Naciones Unidas.
- **Asamblea General de las Naciones Unidas.** (2021). *Las cooperativas en el desarrollo social*. Resolución 76/135 de 16 de diciembre de 2021. Nueva York: Naciones Unidas.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT).** (2022). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria*. 110.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2022. Ginebra: OIT.
- **Secretario General de las Naciones Unidas.** (2021). *Nuestra Agenda Común* (Informe A/75/982). Nueva York: Naciones Unidas.

Nota: Para la confección de este texto se emplearon recursos de inteligencia artificial como apoyo técnico. La dirección conceptual, las instrucciones y la validación final fueron proporcionadas por un ser humano, responsable de asegurar la precisión y el sentido del mensaje.

Jorge Fallas Cascante
Presidente Ejecutivo
Cámara de Experiencias Rurales
info@experienciasruralescr.com
+506 87513076