 **Directrices para gobiernos locales sobre políticas en favor de la economía social y solidaria**



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Tel.: +41 (0)22 9173060
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org



El Foro Global de la Economía Social (GSEF) es una red mundial de la economía social y solidaria (ESS) que tiene por objeto servir como plataforma para intercambiar visiones y experiencias por medio de la colaboración y la cooperación transfronterizas basadas en asociaciones multilaterales (públicas-privadas-comunitarias) en aras de un mundo inclusivo, equitativo y centrado en los seres humanos para todas las personas.

Este informe es un producto del proyecto de investigación de UNRISD sobre *Promoción de la ESS mediante políticas públicas: directrices para gobiernos locales*, coordinador por Ilcheong Yi. Investigación y redacción por parte de Hamish Jenkins (autor principal), Ilcheong Yi, Samuel Bruelisauer y Kameni Chaddha. Producido por la Unidad de Comunicaciones y Difusión de UNRISD. Concepto de diseño gráfico de Sergio Sandoval.

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

La responsabilidad de las opiniones expresadas en el presente informe incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que UNRISD sancione las opiniones que en él se expresan.

Revisores de la traducción al español de este informe han hecho lo posible por utilizar un lenguaje inclusivo. Sin embargo, debido a limitaciones de espacio en ocasiones se ha optado por dejar el plural masculino como sustantivo colectivo, que, para efectos de este informe, comprende hombres, mujeres y personas no binarias.

Para consultar una lista de errores u omisiones encontrados después de la impresión, véase www.unrisd.org/guidelines-sse

ISBN 978-92-9085-125-7
Agosto de 2021

Agradecimientos

UNRISD desea agradecer a todas las personas que han proporcionado comentarios útiles sobre los borradores de esta publicación. Entre ellas se encuentran los siguientes pares revisores: Andrea Agostinucci de la Iniciativa ART- Articulando redes territoriales y temáticas para la cooperación al desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Antonella Noya y su equipo en la Unidad de Economía Social de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como Laurence Kwark y la Secretaría del GSEF. Además, UNRISD agradece los valiosos comentarios recibidos sobre secciones específicas del documento enviados por David Hiez, consultor del Foro Internacional de Economía Social y Solidaria (ESSFI), Leandro Moraes del Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), Yvon Poirier de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS) y Françoise Wautiez de socioeco.org.

Cita sugerida

Jenkins, Hamish, Ilcheong Yi, Samuel Bruelisauer y Kameni Chaddha. 2021. *Directrices para gobiernos locales sobre políticas en favor de la economía social y solidaria*. Ginebra: UNRISD.



Reconocimientos

La solidaridad ha sido un valor fundamental que han demostrado los gobiernos locales y regionales, especialmente durante la pandemia de la COVID-19, y está en nuestro ADN como movimiento municipal y territorial internacional. Es de enorme valor constatar que este estudio, realizado por uno de nuestros miembros, el GSEF, y su asociado UNRISD, examina las prácticas de nuestros miembros desde una perspectiva más profunda y científica. Este documento proporciona pruebas importantes y es una referencia muy útil para que nuestras herramientas de aprendizaje respalden las actividades de desarrollo económico locales que necesitan nuestras comunidades.

Sara Hoeflich de Duque
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

GSEF es una red mundial de gobiernos locales y organizaciones de la ESS que trabaja para servir como plataforma de intercambio de visiones y experiencias en aras de un mundo inclusivo, equitativo y centrado en el ser humano.

Estas Directrices proporcionan un conjunto de herramientas con ricas experiencias y lecciones aprendidas sobre cómo desarrollar políticas públicas e instituciones en favor de la ESS en el plano municipal. Dado que la ESS responde a problemas y desafíos concretos que afrontan los ciudadanos y los territorios locales, estas Directrices contribuirán a crear una mayor concienciación y reconocimiento del potencial y la función estratégica de la ESS, tanto ahora como en la era posterior a la COVID-19, con miras a diseñar mejor la transición económica, social y ecológica hacia una sociedad más inclusiva, resiliente y sostenible.

Laurence Kwark
Foro Global de la Economía Social (GSEF)

La ESS puede ser un potente catalizador de procesos territoriales transformadores capaces de tender puentes entre la respuesta a la actual crisis global de la COVID-19 y la transición hacia sociedades más justas, resilientes y sostenibles.

En el PNUD creemos que para aprovechar plenamente el potencial de la ESS es crucial reconocer su dimensión intrínsecamente local, promovida y favorecida por medio de políticas y sistemas integrados de desarrollo local.

Por lo tanto, valoramos y acogemos con agrado este relevante trabajo, que convierte una investigación sólida en orientaciones concisas y prácticas para las autoridades locales, promoviendo con ello la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el plano local.

Andrea Agostinucci
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)



Índice

CAPÍTULO 1: Introducción	1
CAPÍTULO 2: Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS	6
1. Introducción	6
1.1. Principios, requisitos y desafíos fundamentales	7
1.1.1. Principios fundamentales	7
1.1.2. Requisitos fundamentales	7
1.1.3. Desafíos fundamentales	8
2. Instituciones, procesos y agentes	9
2.1. Estructuras institucionales formales	9
2.2. Mecanismos informales	10
3. Orientaciones sobre la construcción conjunta de políticas públicas	11
CAPÍTULO 3: Marcos jurídicos para la ESS	13
1. Introducción	13
2. Marcos jurídicos en un panorama mundial diverso de la ESS	14
2.1. Elementos comunes en las legislaciones que promueven la ESS	15
2.1.1. Objetivo y ámbito de aplicación de las legislaciones sobre la ESS	15
2.1.2. Definiciones jurídicas de las OEESS: objetivos, valores y principios de la ESS	15
2.2. Aplicación eficaz de las legislaciones sobre la ESS	17
3. Marcos jurídicos de la ESS a nivel supranacional, nacional y subnacional	17
3.1. Nivel supranacional	17
3.2. Niveles nacional y subnacional	18
4. Orientaciones sobre el desarrollo de marcos legislativos para la ESS	19
4.1. El inicio del proceso	20
4.2. La mejora de los marcos jurídicos existentes	20
CAPÍTULO 4: Incorporar la ESS en los planes de desarrollo	21
1. Introducción	21
2. Integrar e incorporar la ESS en los planes y programas de desarrollo	22
2.1. Cuestiones directamente relacionadas con la ESS en los planes de desarrollo	22
2.2. Coordinación y aplicación de los planes de desarrollo para la ESS	23
2.3. Elementos esenciales para integrar la ESS en un plan de desarrollo	24
3. Elaboración de planes o estrategias de desarrollo específicos para la ESS	24
3.1. Desafíos e impedimentos	26
3.1.1. Garantizar la continuidad entre ciclos políticos	26
3.1.2. Asegurar la eficiencia de las administraciones	26
3.1.3. Afrontar la falta de coherencia de las políticas	26
3.1.4. Limitaciones en materia de recursos	27
4. Orientaciones sobre la incorporación de la ESS en los planes y programas de desarrollo	27
4.1. El inicio del proceso	27
4.2. La mejora o actualización de los planes de desarrollo existentes	28

CAPÍTULO 5: Organizaciones de apoyo para la ESS	29
1. Introducción	29
2. Tipos de organizaciones de apoyo de la ESS	30
2.1. Ministerios y departamentos gubernamentales que apoyan la ESS	30
2.2. Intermediarios entre el gobierno y la ESS	30
3. Orientaciones sobre las organizaciones de apoyo para la ESS	32
3.1. El inicio del proceso	33
3.2. La mejora del despliegue institucional existente	33
CAPÍTULO 6: Desarrollo de la capacidad para la ESS	34
1. Introducción	34
2. Políticas públicas para la prestación de servicios de desarrollo de la capacidad para la ESS	35
2.1. Formación y educación	36
2.1.1. Establecer programas de formación en ESS	36
2.1.2. Reforzar los programas de educación y formación en ESS existentes fuera del gobierno	37
2.2. Servicios de asesoramiento (tutoría y acompañamiento)	37
2.3. Financiación de las actividades de desarrollo de la capacidad	37
2.4. Servicios de incubadora	38
2.5. Creación de redes para el desarrollo de la capacidad	38
3. Orientaciones sobre el desarrollo de la capacidad para la ESS	38
CAPÍTULO 7: Acceso a financiación para la ESS	40
1. Introducción	40
2. Cartografía de los instrumentos de financiación para la ESS	41
2.1. Formas convencionales de financiación	41
2.2. Políticas públicas para los instrumentos de financiación convencionales	42
3. Instrumentos financieros innovadores	43
3.1. Bonos de impacto social	43
3.2. Inversión de impacto	44
3.3. Monedas complementarias (o sociales)	45
3.4. Asignación de una cuota tributaria	45
3.5. Microfinanciación colectiva	45
4. Orientaciones sobre el acceso a financiación para la ESS	45
CAPÍTULO 8: Acceso a mercados para la ESS	47
1. Introducción	47
2. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a las adquisiciones públicas	47
2.1. Las adquisiciones públicas social y ambientalmente responsables	48
2.2. Contratos reservados para la ESS	48
2.3. Certificación de la ESS	48

2.4. Formación y concienciación acerca de la ESS para funcionarios a cargo de adquisiciones públicas	49
2.5. Apoyar el acceso de la ESS a las adquisiciones públicas	49
3. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a los mercados privados	50
3.1. La regulación directa e indirecta	50
3.2. La búsqueda de asociados y las plataformas en línea	51
3.3. Las campañas de comercialización y las ferias	51
4. Orientaciones sobre el acceso a mercados para la ESS	51
4.1. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS al mercado público	52
4.2. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a los mercados privados	52
CAPÍTULO 9: Concienciación y promoción de la ESS	53
1. Introducción	53
2. Establecer una estrategia de comunicación sobre la ESS	53
2.1. Principios de una estrategia de comunicación sobre la ESS	54
2.2. Actividades, mecanismos y herramientas de comunicación fundamentales sobre la ESS	54
2.2.1. Desarrollo de contenidos	54
2.2.2. Difusión y divulgación eficaces	55
2.2.3. Elaboración de materiales digitales de comunicación y difusión	56
2.2.4. Herramientas y materiales educativos	57
2.2.5. Actos, campañas y reuniones	58
2.2.6. Las asociaciones de comunicación sobre la ESS	58
3. Orientaciones sobre una estrategia de comunicación sobre la EES	58
CAPÍTULO 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos	60
1. Introducción	60
2. Investigación para mejores políticas de ESS	61
3. Diversos enfoques en la cartografía de la ESS	62
3.1. Cuentas satélite de la ESS	62
3.2. Estudios estadísticos y observaciones de la ESS	63
3.2.1. Estudios estadísticos	63
3.2.2. Disponibilidad de una infraestructura estadística pública adecuada	64
3.2.3. Observatorios sobre la ESS	64
3.2.4. Desafíos para la recopilación de datos sobre la ESS en los países en desarrollo	65
4. Orientaciones sobre la investigación y la recopilación de datos sobre la ESS	66
Notas	67
Abreviaturas y siglas	68
Lista de cuadros y figuras	69
Atribución de imágenes	69
Bibliografía	70



CAPÍTULO 1

Introducción

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS) engloba a las organizaciones y empresas con objetivos sociales y a menudo medioambientales, guiadas por los principios y las prácticas de la cooperación, la solidaridad y la autogestión democrática en los que el poder de toma de decisiones no está vinculado al peso del capital poseído. Las organizaciones, relaciones y actividades que se adhieren a estos principios distintivos son muy variadas. Las legislaciones existentes sobre la ESS, en sus diversas formas, se aplican a una amplia gama de organizaciones y empresas, como cooperativas, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones que se dedican a la actividad económica, mutuas (a menudo formadas para organizar actividades relacionadas con las finanzas), fundaciones y empresas que dan prioridad a objetivos sociales y medioambientales por encima del beneficio económico.

Si bien las organizaciones y empresas de la economía social y solidaria (OEES) suelen tener ventajas comparativas en determinadas actividades centradas en el empleo y que requieren mucha mano de obra, como el suministro de bienes y servicios colectivos para satisfacer necesidades básicas, la ampliación del acceso a la financiación, la gestión de los recursos de uso común, la protección del medio ambiente y la regeneración y adaptación de los sistemas económicos, algunas también operan en tipos de actividades más intensivas en capital, como fabricación y procesamiento. Los patrones de producción y consumo practicados por las OEES tienen más probabilidades de ser sostenibles desde el punto de vista medioambiental, ya que tienden a ser más sensibles a las condiciones medioambientales locales que los de las empresas con ánimo de lucro. Asimismo, las actividades de la ESS a menudo están asociadas a circuitos localizados de producción e intercambio que favorecen no solo la satisfacción de necesidades básicas, sino también el desarrollo económico local por medio de la generación de

ingresos, el impulso de la demanda y los beneficios (o excedentes) locales que pueden reinvertirse para crear más empleos dignos dentro de la empresa o respaldar proyectos comunitarios locales. Por último, además de sus propias actividades económicas, las OEES suelen participar en movimientos de la sociedad civil más amplios que presionan y desafían a los gobiernos para que mejoren las infraestructuras y los servicios y contribuyen a la cohesión social a través de una serie de funciones sociales.

El interés por la ESS ha aumentado considerablemente en los últimos años, sobre todo a raíz de las crisis —como la crisis financiera mundial de 2008 y la pandemia de la COVID-19—, cuando se intensificó la búsqueda de una alternativa a “lo mismo de siempre” entre las partes interesadas en las políticas, y la ESS está llegando a ser considerada como un instrumento estratégico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto ha ido acompañado de esfuerzos concertados de coaliciones y alianzas internacionales fundamentales, como el UNTFSSSE, RIPESS, el ESSFI (antes conocido como los Encuentros de Mont-Blanc) y el GSEF, que han aumentado la visibilidad y profundizado la comprensión de la ESS en los círculos de políticas internacionales, en particular en lo relativo a su función fundamental en la transformación de las relaciones y actividades sociales y económicas. La necesidad de “localizar los ODS”, es decir, de contextualizar y alcanzar los ODS en el plano local, ha sido enfatizada por las partes interesadas en las políticas y por estas organizaciones, lo que constituye la razón principal para la elaboración de estas *Directrices para gobiernos locales*.

A medida que aumenta la concienciación acerca de la función de la ESS para facilitar el desarrollo inclusivo y sostenible, un número cada vez mayor de gobiernos, tanto a nivel nacional como local o subnacional, están adoptando políticas y programas que tienen como objetivo apoyar a las OEES.

Los gobiernos locales o subnacionales (incluidos los niveles municipales, provinciales o estatales/regionales de un gobierno federal)⁴ están cada vez más interesados en establecer políticas públicas para promover y apoyar la ESS en el contexto de la creciente importancia otorgada a las políticas locales de desarrollo sostenible (incluidos unos servicios públicos locales de calidad), pero también de la reducción generalizada de las transferencias fiscales del gobierno central (Yi et al. 2017). Atrapados entre esta presión fiscal y el aumento de la demanda de servicios, los encargados de formular políticas locales buscan asesoramiento sobre qué políticas y programas están más orientados a las personas y, al mismo tiempo, son eficaces en cuanto a los costos para lograr los objetivos asociados a las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible en sus jurisdicciones. La ESS está bien situada para lograr estos objetivos debido a los valores y principios que la definen, como el enfoque centrado en la comunidad, la autogestión democrática, la solidaridad, la ética y la cooperación dentro y fuera de las organizaciones. Tiene un potencial considerable para reducir las

desigualdades en el contexto local. Por ejemplo, dada la participación activa de las mujeres, la ESS puede contribuir significativamente al empoderamiento económico, social y político de las mujeres (Yi et al. 2018).

Para promover la ESS y aprovechar su potencial en el contexto del desarrollo local sostenible, los encargados de formular políticas locales y profesionales en la materia deben plantearse las siguientes preguntas: ¿cuáles son los factores que permiten establecer políticas y programas eficaces para la ESS? ¿serán viables y estarán bien adaptados en sus diversos contextos jurídicos, políticos y socioeconómicos? Además de estas preguntas, a los encargados de formular políticas y a los profesionales de la ESS les preocupa que las políticas públicas puedan provocar tensiones entre el Estado y la ESS. Debería evitarse el diseño y la aplicación de políticas de forma descendente sin incluir a actores clave de la ESS, ya que a menudo son propensas a fracasar y tienden a instrumentalizar la ESS para favorecer los intereses estatales, políticos o de mercado (como la cooptación o el clientelismo).

Cuadro 1.1. La economía social y solidaria en un vistazo

Se hace referencia a la ESS utilizando diversos términos y definiciones que reflejan la historia, la cultura y las instituciones nacionales y regionales. La ESS está muy extendida y tiene efectos cada vez mayores en nuestra vida económica, social y medioambiental. Dado que no existen metodologías e indicadores oficiales globalmente aceptados y específicos para la ESS, es difícil brindar una visión general de las actividades de la ESS en todo el mundo. No obstante, algunos indicadores territoriales y sectoriales demuestran la contribución de la ESS al desarrollo económico y social.

En la Unión Europea (UE), en 2017, había 2,8 millones de entidades de la economía social, que representaban el 6,3 % del empleo en la UE. Los agentes de la economía social se encuentran en la mayoría de sectores de la economía, desde la sanidad y la educación hasta la banca y los servicios públicos. Algunos son entidades sin ánimo de lucro, pero otros son grandes empresas con difusión internacional (CIRIEC y CESE 2017).

A nivel mundial, en 2017, según datos parciales, 279,4 millones de personas trabajaban en cooperativas, una de las principales formas de organizaciones y empresas de la ESS, lo que suponía al menos el 9,46 % de la población mundial empleada. Se estima que hay:

- al menos 375 375 cooperativas que emplean a más de 1 939 836 personas en África;
- al menos 2 156 219 cooperativas que emplean a más de 7 426 760 personas en Asia;
- al menos 2 391 cooperativas que emplean a más de 75 438 personas en Oceanía;
- al menos 181 378 cooperativas que emplean a más de 1 896 257 personas en América;
- al menos 143 226 cooperativas que emplean a más de 4 207 744 personas en los países europeos miembros de la UE;
- al menos 221 960 cooperativas que emplean a más de 4 710 595 personas en los países europeos que no son miembros de la UE.

En todo el mundo, 27,2 millones de personas trabajan en cooperativas, de las cuales unos 16 millones son empleados de cooperativas y 11,1 millones son miembros trabajadores. En el ámbito de las cooperativas, que engloba principalmente a miembros-productores autónomos, trabajan más de 252,2 millones de personas, la gran mayoría en la agricultura. El número de cooperativas en todo el mundo asciende actualmente a unos 2,94 millones y el número de miembros en todos los tipos de cooperativas es de 1 217,5 millones (CICOPA 2017).

Según la página de recursos sobre legislaciones de la ESS proporcionada por socioeco.org y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE), muchos países tienen leyes relacionadas con la ESS, incluidas leyes marco de la ESS y leyes de cooperativas. La página, aunque incompleta, registra 15 leyes en nueve países africanos, ocho leyes en tres países asiáticos, 88 leyes en 22 países europeos y la propia UE, 110 leyes en 17 países de América y el Caribe y el propio Mercado Común del Sur (Mercosur), tres leyes en tres países de Oriente Medio y una ley en un país de Oceanía. Entre ellas, 31 leyes son leyes marco de la ESS o su equivalente (socioeco.org y UNTFSSSE s. f.).

El diálogo entre los agentes de la ESS y los encargados de formular políticas en el plano local, nacional e internacional es un elemento crucial para permitir políticas innovadoras. La institucionalización de la participación en los procesos de toma de decisiones es una poderosa herramienta para apoyar el desarrollo de la ESS. En algunos contextos, el diálogo y la participación eficaces pueden ser facilitados mejor por interlocutores no gubernamentales que pueden transmitir y traducir las reivindicaciones de los agentes locales y, más ampliamente, mediar la interacción entre estos agentes y los encargados de formular políticas. No obstante, las conclusiones y lecciones de los estudios acerca de la participación y el diálogo entre gobiernos y agentes de la ESS demuestran que este proceso no siempre es fluido y colaborativo. La participación y el diálogo también crean una “lucha sobre el significado de la ESS” (Dinerstein 2013:6) y conflictos potenciales. La forma en que el proceso de políticas públicas locales media la participación y el diálogo entre las distintas partes interesadas suele estar determinada por las competencias utilizadas para conciliar las diversas perspectivas de las partes interesadas en las políticas locales sobre cuestiones económicas, sociales o políticas más amplias.

Estas *Directrices para gobiernos locales* tienen como objetivo explicar los elementos fundamentales que constituyen un entorno o “ecosistema” normativo e institucional propicio para la ESS y proporcionar orientaciones sobre cómo desarrollar políticas e instituciones para la ESS a nivel subnacional. Un ecosistema para la ESS se define como un conjunto de:

- agentes interconectados de la ESS, incluidas las OEES (tanto las potenciales como las existentes) y las organizaciones de apoyo (por ejemplo, las redes de la ESS, los organismos del sector público, las universidades y los organismos financieros);
- procesos relacionados con la ESS (como el establecimiento de OEES, el crecimiento del sector de la ESS en el volumen de ventas y la consecución de sus objetivos, y la ampliación del alcance y la variedad de los objetivos sociales y medioambientales);
- leyes y políticas públicas de la ESS relacionadas directa e indirectamente con la ESS;

- percepciones y prácticas institucionalizadas (por ejemplo, la historia, la cultura y la tradición) que dan prioridad a los objetivos sociales y medioambientales por encima del beneficio económico.

Cuadro 1.2. La ESS desafía a los gobiernos para mejorar las infraestructuras y los servicios en Liverpool

En toda la Región de la Ciudad de Liverpool (RCL) hay muchas iniciativas de vivienda dirigidas por la comunidad que forman parte de la ESS. Entre ellas figura la de los habitantes de Eldonian que, en la década de los 80, desde un barrio del centro de la ciudad desafiaron con éxito al Ayuntamiento de Liverpool con vistas a regenerar una amplia zona portuaria desindustrializada para crear Eldonian Village. En la actualidad, el Fondo comunitario de Eldonian proporciona vivienda a miles de personas y da empleo a cientos de vecinos en empresas de propiedad comunitaria. La visión de los habitantes de Eldonian de una “comunidad que se regenera a sí misma” fue reconocida en 2004 con el Premio Mundial del Hábitat de las Naciones Unidas.

Más recientemente, se han utilizado las ideas de un fideicomiso de tierras comunitarias (FTC). En 2016, el FTC Granby Four Streets ganó el premio nacional de arte, el Premio Turner, en 2015 —la primera vez que lo logró un proyecto de regeneración arquitectónica o de vivienda. El FTC Granby Four Streets, al igual que su homólogo en Anfield, el FTC Homebaked, se originó a partir de una campaña antidemolición contra la reurbanización integral financiada por el Estado de varias viviendas adosadas del centro de la ciudad, que sufrían lo que los encargados de formular políticas definieron como “deficiencias del mercado”.

Granby y Homebaked se encuentran entre los primeros proyectos en el plano nacional que adaptan el modelo de un FTC a la compleja tarea de la regeneración comunitaria de barrios que se enfrentan a la desinversión. Ambos emplean enfoques experimentales de “hacer las cosas juntos” para renovar edificios y devolverlos para uso comunitario como viviendas, tiendas y espacios de trabajo asequibles. Ahora desempeñan una importante función como guardianes democráticos de la tierra e incubadoras de una nueva economía comunitaria centrada en la ayuda mutua y la cooperación.

En 2020, Power to Change (Poder para el cambio) financió la creación de la Plataforma de vivienda dirigida por la comunidad de la RCL, siguiendo iniciativas similares municipales-regionales en Londres y Leeds. El objetivo de la Plataforma es basarse en el trabajo pionero de Granby, Homebaked y los habitantes de Eldonian para intercambiar conocimientos, proporcionar apoyo técnico y replicar cooperativas, FTC y otras formas de vivienda dirigidas por la comunidad en toda la RCL. Estas iniciativas siguen siendo independientes, si bien los encargados de formular políticas locales son ahora mucho más conscientes de su potencial a medida que la ESS cobra fuerza (Heap et al. de próxima publicación).

Todos estos elementos se fusionan formal e informalmente para conectar, mediar y gobernar los resultados dentro de un entorno determinado de ESS. Las *Directrices para gobiernos locales* adoptan un enfoque ecosistémico, ya que hacen hincapié en los siguientes aspectos: en primer lugar, el sistema para la ESS no es fijo, sino evolutivo, y crece y cambia de acuerdo con nuevas necesidades y nuevas circunstancias; en segundo lugar, dicho sistema es receptivo al cambio como resultado de los cambios institucionales y normativos; en tercer lugar, un sinfín de factores contribuyen a fomentar un sistema saludable que apoya y promueve el sector de la ESS; y, por último, el sistema necesita instituciones y políticas para hacer frente a los complejos desafíos que enfrentan los agentes de la ESS.

Los capítulos siguientes se han estructurado en torno a temas centrales que permiten fomentar y propiciar un ecosistema para la ESS:

2. El capítulo **Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS** proporciona orientaciones sobre cómo establecer y gestionar diversos procesos y una amplia gama de mecanismos y enfoques para la construcción conjunta de políticas y planes con los agentes de la ESS.
3. El capítulo **Marcos jurídicos para la ESS** introduce diversas instituciones jurídicas que regulan y respaldan la ESS en el plano internacional, supranacional, nacional y subnacional (regional/provincial y municipal) y explica diferentes vías para su creación.
4. El capítulo **Incorporar la ESS en los planes de desarrollo** explica cómo integrar la ESS en los planes y programas de desarrollo a diferentes niveles de gobierno y establecer planes y programas de desarrollo específicos para la ESS.
5. El capítulo **Organizaciones de apoyo para la ESS** presenta diferentes trayectorias de desarrollo de las organizaciones de apoyo para la ESS, como organizaciones gubernamentales con mandatos específicos para apoyar la ESS, organizaciones intermediarias que participan en la construcción conjunta de políticas y su aplicación, y redes y asociaciones de la ESS que trabajan en las ciudades y las regiones y provincias vecinas.

6. El capítulo **Desarrollo de la capacidad para la ESS** presenta y explica varias políticas e instituciones públicas para el desarrollo de la capacidad y servicios de formación sobre gestión, gobernanza y otras funciones, con miras a empoderar a las OEES y permitirles ser más eficientes y sostenibles en la economía de mercado y más pertinentes e influyentes para sus comunidades.
7. El capítulo **Acceso a financiación para la ESS** ilustra diversas medidas de políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a financiación tanto pública como privada para las diferentes etapas del desarrollo de la ESS, incluidas las finanzas sociales y solidarias, los préstamos privados y públicos, las subvenciones y ayudas estatales, las donaciones privadas e instrumentos más innovadores como los bonos de impacto social y las monedas complementarias.
8. El capítulo **Acceso a mercados para la ESS** explica el proceso de compra, suministro y consumo de bienes y servicios de la ESS tanto en procesos de adquisiciones públicas como en mercados privados, y describe distintas políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a ambos tipos de mercados.
9. El capítulo **Concienciación y promoción para la ESS** aborda las políticas públicas de sensibilización, la comunicación, las campañas y estrategias de promoción para informar a los individuos, grupos, comunidades u organizaciones de la ESS y empoderarlos para participar y abogar por la ESS.
10. El capítulo **Cartografía de la ESS: investigación y recopilación de datos** presenta las esferas fundamentales de la investigación y la recopilación de datos para la ESS y políticas públicas y diferentes enfoques sobre cómo promover la investigación, recopilar y procesar datos y transferir conocimientos y lecciones sobre la ESS.

Todos los capítulos comienzan con una introducción en la que se explica el tema y se destaca su importancia e implicaciones para la ESS. Las secciones siguientes profundizan en los detalles asociados al tema del capítulo, lo que proporciona a los encargados de

formular políticas el alcance, el contenido y las opciones normativas pertinentes relacionadas con los problemas o deficiencias existentes en las políticas. La sección de orientación de cada capítulo presenta una lista de comprobación que los encargados de formular políticas pueden utilizar a fin de establecer o reforzar las políticas e instituciones para promover la ESS.

Para los lectores y las lectoras, las *Directrices para gobiernos locales* tienen por objeto fomentar una comprensión más clara de los principios fundamentales, los valores, las características organizativas y el potencial transformador de la ESS. Entre sus destinatarios se encuentran los funcionarios públicos, los profesionales de la ESS, los académicos y otras partes interesadas en la promoción de la ESS a través de políticas e instituciones públicas, especialmente en el contexto local.

Los ejemplos presentados en las *Directrices para gobiernos locales* se han extraído de siete estudios de casos de gobiernos municipales y provinciales, a saber, Barcelona, la Ciudad de México, Dakar, Durban, Liverpool, Montreal (en la provincia de Quebec) y Seúl, y de otras fuentes existentes. Cabe esperar que su contenido se revise y actualice para reflejar las principales evoluciones de las OEES y sus prácticas. En este sentido, estas Directrices apoyan una visión de ecosistemas institucionales y normativos en la que se definen claramente las funciones, responsabilidades y ventajas comparativas de los distintos agentes que trabajan para la ESS y se amplían aún más sus actividades transformadoras para el bien común.

Cuadro 1.3. Sobre las preguntas y respuestas en las secciones de orientación

Cada capítulo de las *Directrices* incluye una sección de orientación con preguntas y respuestas en forma de diagrama de flujo que guiarán a los encuestados hacia la información pertinente. Las preguntas están diseñadas para extraer las percepciones de los encuestados y complementar esto con investigaciones estratégicas del contexto en el que trabajan, de modo que puedan determinar qué procesos son necesarios para mejorar las políticas e instituciones actuales para la ESS, comunicarse con otros, documentar las instituciones y las políticas en cuestión y ayudar a planificar las medidas pertinentes.

La elección entre “Sí” y “No” puede basarse en conocimientos acumulados, hechos y pruebas o estimaciones fundamentadas. Los encuestados no tienen que preocuparse por “acertar” en las respuestas, puesto que la finalidad de los ejercicios de diagrama de flujo es que sigan las preguntas para profundizar en su comprensión de las instituciones, políticas y procesos. Cuando no tenga claro si la respuesta es “Sí”, aconsejamos seleccionar “No” y luego asegurarse de que su conocimiento de las instituciones, políticas y procesos pertinentes es preciso y está actualizado. En conjunto, las orientaciones combinan recomendaciones generales que pueden adaptarse en diferentes contextos y otras específicas de las que los encargados de formular políticas pueden extraer lecciones de casos empíricos. Las ideas obtenidas a raíz de la sección de orientación pueden ayudar a que las políticas e instituciones resulten adecuadas para un contexto local específico y pueden evitar la transferencia de políticas e instituciones de una ciudad o provincia a otra sin tener en cuenta los diferentes contextos (Mkandawire 2009). Los ejercicios en grupos de múltiples partes interesadas que siguen el diagrama de flujo brindan más beneficios, ya que crean espacios en los que los participantes pueden intercambiar conocimientos, experiencias y puntos de vista sobre las instituciones, políticas y procesos y profundizar en su comprensión sobre cómo fomentar el ecosistema para la ESS.



CAPÍTULO 2

Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS

1. Introducción

Con miras a desarrollar la ESS y alcanzar todo su potencial, las políticas públicas deberían tener en cuenta las distintas necesidades y capacidades de las empresas, organizaciones e iniciativas de la ESS. Una vía de acción eficaz para alcanzar estos diversos objetivos es la construcción conjunta de políticas públicas para la ESS por parte de múltiples partes interesadas, incluido el gobierno y los agentes de la ESS. La construcción conjunta debería involucrar a los agentes de la ESS en todas las etapas del proceso normativo, desde el diagnóstico del panorama local de la ESS hasta el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas. También es un instrumento para establecer una infraestructura institucional para el intercambio de información y procesos colaborativos de planificación estratégica y diseño de políticas.

Las iniciativas normativas “descendientes”, incluso cuando son bien intencionadas, a menudo no pueden tener en cuenta las necesidades y realidades particulares de las empresas e iniciativas locales de la ESS y pueden dar lugar a políticas ineficaces que suelen tener un alto costo de modificación. Al mismo tiempo, cuando las exigencias de los profesionales

y las redes de la ESS no reflejan la capacidad y las prioridades del gobierno, tienen pocas posibilidades de ser atendidas. Por lo tanto, el fortalecimiento de las asociaciones y la creación de espacios institucionales para el diálogo y la negociación entre los agentes de la ESS y el gobierno son necesarios para que la ESS alcance todo su potencial (Mendell y Alain 2013).

La construcción conjunta a través de una amplia representación de agentes de la ESS disminuye los riesgos de parcialidad hacia un grupo de agentes de la ESS y la fragmentación en la concepción de políticas públicas sobre la ESS. También reduce la asimetría de la información, con lo que se disminuyen los costos y el tiempo perdido cuando las medidas fracasan o tienen que ajustarse. Como resultado, la construcción conjunta lleva a enfoques más coherentes y estratégicos que trascienden un enfoque sectorial limitado, aplicado con mayor frecuencia. Al reunir a un mayor número de agentes más variados para diseñar y supervisar la aplicación de una nueva política, la construcción conjunta podría conducir a medidas y programas

de políticas más innovadores, adaptables y eficaces que los diseñados o aplicados unilateralmente por el gobierno. Además, al promover la apropiación pública de las medidas gubernamentales y plantear los resultados como un ejercicio en el que todos ganan, los procesos de construcción conjunta ayudan a garantizar que todas las partes interesadas se comprometan con el éxito de la nueva política (Mendell y Alain 2013; Chaves-Avila y Monzón 2018).

1.1. Principios, requisitos y desafíos fundamentales

Los siguientes principios y requisitos fundamentales pueden ayudar a orientar a los encargados de formular políticas locales y a las partes interesadas de la sociedad civil en la creación de marcos mutuamente beneficiosos para la construcción conjunta eficaz de políticas de ESS. También pueden ayudar a definir y abordar los desafíos para propiciar y facilitar la construcción conjunta sostenible de políticas de ESS en el contexto local.

1.1.1. Principios fundamentales

- Los encargados de formular políticas locales han de reconocer que el gobierno local es solo un agente entre muchos otros que están bien equipados para resolver problemas sociales complejos. Una forma de hacerlo es coordinando procesos de colaboración con las partes interesadas.
- Los encargados de formular políticas locales han de reconocer la ESS como un elemento crítico en la estrategia general de desarrollo del gobierno local y reflejar los costos asociados a la ESS en los presupuestos para los planes y programas de desarrollo. Cuando los gobiernos locales operan con presupuestos ajustados, la propia construcción conjunta puede crear vías eficaces en cuanto a los costos para que los gobiernos favorezcan la ESS, teniendo en cuenta tanto la capacidad del gobierno local como las necesidades de la ESS.
- Es necesario formar una amplia coalición de agentes de la ESS de todos los sectores, tipos y regiones para aumentar su capacidad de movilizar a los asociados y negociar con el gobierno local, lo que en última instancia puede contribuir a la creación de un proceso más eficaz de construcción conjunta.

- Los gobiernos locales deberían alentar la creación de estas amplias coaliciones donde no existan o desarrollen incentivos para que los sectores de la ESS se unan a las redes formales e informales existentes.
- Debe garantizarse el pleno respeto de los principios cruciales para el funcionamiento eficaz de las OEES y sus órganos de representación, como la autonomía y la autoorganización, incluso cuando se preste apoyo financiero.
- La construcción conjunta ha de aplicarse en todas las etapas de la toma de decisiones, desde los diagnósticos de la ESS previos a las decisiones y la formulación de políticas hasta la aplicación, el seguimiento y la evaluación.
- Los mecanismos institucionales para la construcción conjunta deberían diseñarse y aplicarse con miras a crear un entorno político y procesos educativos que conduzcan a la representación democrática y a la participación fundamentada de las OEES.
- Los gobiernos locales que apliquen políticas de ESS deberían coordinarse con la formulación de políticas de ESS en el plano nacional cuando exista, así como considerar macropolíticas favorables, incluidas las relativas a los recursos y la formación adecuados.

1.1.2. Requisitos fundamentales

- La construcción conjunta de políticas públicas para fomentar la ESS requiere un fuerte liderazgo político para la aceptación de todas las partes del gobierno y los agentes de la ESS (véase también la necesidad de “emprendedores de políticas”). Estos procesos inclusivos de construcción conjunta pueden movilizar la voluntad de estos agentes para trabajar más allá de los límites sectoriales e institucionales.
- Se necesitan organismos intermediarios de la ESS abiertos y representativos para ayudar a mediar entre los agentes de la ESS y el gobierno, ya que desempeñan una función esencial en la movilización y la representación de la ESS. Asimismo, refuerzan la identidad y los valores comunes de la ESS, educan eficazmente a los encargados de formular políticas sobre

las especificidades y la diversidad de la ESS, y ayudan a las empresas de la ESS a navegar por el entorno normativo (véase el Capítulo 5: Organizaciones de apoyo para la ESS).

- La construcción conjunta eficaz requiere un grado de colaboración intragubernamental e intergubernamental en el que todas las ramas y niveles concernidos de los gobiernos se involucran, y un “departamento principal” o ministerio designado coordina la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas.
- Contar con un fuerte liderazgo normativo es un requisito fundamental. Los individuos o grupos pueden materializar nuevas ideas y medidas normativas por medio de su creatividad, estrategia, creación de redes y argumentación persuasiva con vistas a promover el cambio de las políticas. Estos individuos o grupos suelen denominarse “emprendedores de políticas”. Los emprendedores de políticas pueden ser “internos”, es decir, individuos u organismos dentro del sector público, o “externos”, esto es, individuos u organismos fuera del sector gubernamental, como las organizaciones coordinadoras de la sociedad civil. El compromiso a largo plazo con el desarrollo de la ESS y la continuidad en la aplicación y el ajuste de las políticas de ESS es esencial para su éxito.
- Se requiere una comprensión de los beneficios que obtiene el gobierno de la inversión activa en un diálogo de políticas significativo con los organismos representativos de la ESS para transformar la percepción de costosas “charlas” en expectativas de beneficios sociales y resultados normativos satisfactorios (Mendell y Alain 2013; Chaves-Avila y Monzón 2018).

1.1.3. Desafíos fundamentales

- **Falta de consenso sobre una definición de trabajo clara de la ESS.** En los últimos años, distintos investigadores y partes interesadas han propuesto varias definiciones, que corresponden a diferentes contextos históricos e institucionales, lo que sigue planteando un desafío para los encargados de formular políticas. Afrontar esto significa pasar de procesos descoordinados que implican y apoyan solo a algunos sectores económicos y sociales o estatus institucionales a un compromiso más amplio con los agentes de la ESS, que idealmente debería dar lugar al establecimiento de definiciones jurídicas (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS).
- **Capacidad limitada para medir el impacto de la ESS.** A medida que las OEES proponen y desarrollan diversas soluciones nuevas para problemas sociales complejos, los gobiernos con capacidad limitada y un enfoque compartimentado tienen dificultades para medir sus efectos de manera integral. Aunque la situación está cambiando en algunos ámbitos, los gobiernos suelen estar limitados por sus mandatos sectoriales. Es necesario derribar las barreras interministeriales o interdepartamentales dentro de los gobiernos para repensar las políticas para la ESS y sus efectos en términos más amplios, lo que a veces se denomina como “enfoque ecosistémico” (Mendell y Alain 2013; Mendell et al. 2020) (para consultar la definición de ecosistema para la ESS, véase el Capítulo 1: Introducción).
- **Ausencia de organizaciones de la ESS creíbles y con una amplia base de representación.** Un gobierno comprometido con un proceso de formulación de políticas construido conjuntamente necesita organizaciones fiables y con una amplia base de representación que puedan representar la diversidad del panorama de la ESS en su territorio. Sin estas organizaciones representativas, los gobiernos han de facilitar y alentar la colaboración entre organizaciones y movimientos para trabajar más allá de sus límites. Esto puede incluir la creación de espacios para el diálogo y la negociación con las organizaciones de la ESS, lo que a su vez debería ayudar a los agentes de la ESS a mejorar la capacidad organizativa para negociar con el gobierno (Mendell y

Alain 2013). Esto es especialmente cierto para las asociaciones de trabajadores y trabajadoras del sector informal, dado que los efectos que logran, a menudo significativos, contrastan con la falta de reconocimiento formal. Los gobiernos pueden facilitar la construcción autónoma de organismos y redes representativos, como se analiza en la siguiente sección (véase también el Capítulo 5: Organizaciones de apoyo para la ESS).

- **Asignación inadecuada de recursos para la construcción conjunta de políticas de la ESS.** La disponibilidad de recursos para el diálogo sobre políticas es un desafío común, especialmente en los países en desarrollo. El cambio de mentalidad para considerar el diálogo sobre políticas como una inversión (en lugar de un gasto) para obtener altos rendimientos sociales y reducir los costos de los fracasos de las políticas puede ayudar a modificar las decisiones en materia de asignación de recursos. La elaboración de presupuestos participativos a nivel municipal y regional también puede ayudar a cambiar las prioridades (Mendell y Alain 2013). No obstante, es posible que se necesiten recursos de niveles superiores de gobierno o de la comunidad internacional de desarrollo para los territorios más pobres (véase el Capítulo 7: Acceso a financiación para la ESS).
- **Conocimientos y competencias limitados sobre la ESS.** Un desafío generalizado es la escasa formación de los funcionarios públicos, que carecen de conocimientos sobre la ESS y de las competencias especializadas necesarias para aplicar medidas normativas para la ESS. En entornos institucionales descentralizados, esto es especialmente problemático, ya que la responsabilidad de diseñar y aplicar políticas para la ESS recae en los funcionarios locales, que a menudo carecen de la formación adecuada (véase el Capítulo 6: Desarrollo de la capacidad para la ESS.).
- **Riesgo de interrupción del apoyo político.** La construcción conjunta de políticas que favorecen la ESS es un proceso a largo plazo. El propio

proceso o sus resultados no siempre se mantienen cuando hay un cambio de poder en el gobierno. Un cierto grado de institucionalización del diálogo entre múltiples partes interesadas, una movilización pública fuerte (véase la siguiente sección) y la “inserción de la ESS en la legislación” (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS) pueden mejorar la continuidad de las políticas, incluso si el compromiso proactivo con la ESS por parte de los líderes políticos pudiera disminuir, al menos por un tiempo. Otra vía es la búsqueda de la aceptación política del valor de la ESS entre partidos rivales, que a pesar de tener motivos ligeramente diferentes, pueden ver distintas ventajas o razones para respaldar la ESS entre sus respectivos votantes, como se demuestra en los casos de Quebec e Italia.

2. Instituciones, procesos y agentes

Las diversas instituciones para la construcción conjunta de políticas públicas pueden clasificarse en dos tipos:

- estructuras institucionales formales, en las que participan tanto el gobierno como organizaciones representativas de la ESS, u órganos consultivos/asesores de la ESS reconocidos oficialmente por la contraparte pública;
- mecanismos informales entre el gobierno y los agentes asociados a la ESS que pueden proporcionar una mayor flexibilidad y fluidez en el proceso de construcción conjunta.

2.1. Estructuras institucionales formales

Los órganos consultivos formales para la construcción conjunta de políticas públicas reúnen a organizaciones representativas de la ESS y a funcionarios públicos, o a órganos consultivos o asesores de la ESS reconocidos oficialmente por la contraparte pública. El propio estatus oficial de estas instituciones aumenta la visibilidad de la ESS en la agenda normativa y contribuye a crear un entorno normativo y político favorable para la ESS. Pueden crearse de diversas formas a nivel nacional y subnacional, incluidos los *partenariados* público-privados. En el caso de Seúl, por ejemplo, el

órgano consultivo basado en partenariados público-privados se convirtió en un catalizador para generar un impulso político a favor de la ESS. También contribuyó a crear un impulso político positivo para la ESS en otros municipios y en el plano nacional. El caso de Seúl puede considerarse como un excelente ejemplo de un fuerte “emprendimiento de políticas” de la ESS (véase el cuadro 2.1).

Las estructuras de construcción conjunta institucionalizadas desempeñan una función importante para garantizar la continuidad y la calidad del proceso de aplicación. No obstante, no son una garantía contra la revocación de las políticas, como fue el caso, por ejemplo, de la Ciudad de

México (analizado en el cuadro 5.1 del Capítulo 5: Organizaciones de apoyo para la ESS).

Un proceso de construcción conjunta bien coordinado a través de múltiples niveles de gobierno es fundamental para mejorar la coherencia de las políticas públicas para la ESS, al tiempo que garantiza que las decisiones reflejen situaciones geográficamente específicas.

2.2. Mecanismos informales

Los mecanismos y procesos informales de construcción conjunta pueden ser una alternativa o un complemento a las instituciones oficiales. Tienen la ventaja de una mayor flexibilidad para llevar a la

Cuadro 2.1. Órganos consultivos formales en Seúl, Quebec, Polonia y Liverpool

Seúl: El Partenariado público-privado de formulación de políticas para la economía social en Seúl se estableció en 2012 para debatir y elaborar planes y medidas básicas para la política de economía social. El Partenariado ha seguido celebrando reuniones periódicas para intercambiar información actualizada sobre las iniciativas del Gobierno Metropolitano de Seúl y los agentes no gubernamentales, que deciden y supervisan conjuntamente las medidas de políticas y los presupuestos relativos a la economía social en Seúl. Con un sólido historial de gobernanza eficaz de la ESS, el Gobierno Metropolitano de Seúl inspiró la creación del Foro de la Economía Social en la Asamblea Nacional y las comisiones de economía social de los partidos políticos; alentó a los candidatos a presentar manifiestos sobre la economía social durante sus campañas para las elecciones nacionales y locales; y ayudó a generar un entorno político favorable para la economía social en todo el país con la creación del Consejo de Gobiernos Locales sobre la Economía Social y Solidaria (Yoon y Lee 2020).

Quebec: A diferencia del nivel federal canadiense, donde los programas de la ESS construidos conjuntamente fueron desmantelados tras un cambio de gobierno en 2005, la construcción conjunta de políticas de la ESS en Quebec ha sobrevivido a varios cambios de gobierno. La elaboración colaborativa de políticas que favorece la ESS está integrada en las plataformas políticas de todos los partidos. La continuidad de la política de ESS en Quebec se benefició en gran medida de la aprobación de una ley de ESS construida conjuntamente a nivel provincial en 2013, que incluye una cláusula por la que se crea un comité permanente de partes interesadas para supervisar la aplicación de la legislación o las enmiendas en el futuro y movilizar conocimientos sobre la ESS a medida que evoluciona. La ley provincial exige la creación de un espacio de múltiples partes interesadas para el diálogo permanente (“mesa de asociados”) a fin de asesorar al gobierno sobre la elaboración de planes de acción para la economía social (Mendell y Alain 2013; Mendell et al. 2020) (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS).

Polonia: El Comité Estatal para el Desarrollo de la Economía Social en Polonia es un consejo de diálogo social interministerial/intersectorial que opera en conformidad con la Orden del Primer Ministro. Consiste en una asociación entre representantes del gobierno regional (voivodie) de los departamentos y oficinas responsables de la aplicación de las políticas estatales sobre economía social, y representantes de la ESS, que se consideran colectivamente como emprendedores de políticas internas y externas. La construcción conjunta de políticas públicas, tanto a nivel nacional como subnacional, tiene como objetivo coordinar las actividades de la ESS, adoptar decisiones y programas estratégicos sobre la ESS, y supervisar y evaluar los efectos de los programas de la ESS (Chaves-Avila y Monzón 2018).

Liverpool: El Panel de referencia de la ESS de la RCL se creó en 2020 en respuesta a la solicitud de activistas de la ESS en la RCL de que su voz fuera escuchada en entornos más formales. Un grupo de unos 20 profesionales de la ESS crearon un “panel de economía social” informal y realizaron gestiones ante el alcalde metropolitano, la Asociación de empresas locales y miembros individuales del consejo en toda la RCL. Hablaron con organizaciones nacionales, inversores sociales y miembros del Parlamento, expusieron ideas sobre el uso del gasto público para respaldar la ESS, y celebraron actos para examinar cómo los profesionales podrían ser más activos y ayudar a elevar el perfil de la ESS. En respuesta, el alcalde metropolitano de la RCL anunció a principios de 2020 la creación del Panel de referencia social y solidaridad de la RCL. Este garantizaría una voz fuerte que permitiría a la ESS ser escuchada. El Panel, considerado como una voz honesta y de confianza para la ESS en la RCL, asesorará a la Autoridad combinada (el gobierno de la RCL, formado por cinco autoridades locales), demostrando a los encargados de formular políticas locales cómo se puede modelar el apoyo a la ESS, y proporcionará un canal entre el sector de la ESS y la formulación de políticas que hará que toda la economía sea más social. Asimismo, debatirá con el alcalde metropolitano las prioridades y los progresos realizados en dichos planes. Muchos de los miembros participaron activamente en la elaboración de una respuesta de la RCL a la crisis de la COVID-19 y, en el momento de redactar este informe, el Panel se había puesto en marcha con una interesante agenda de desarrollo (Heap et al. de próxima publicación).

mesa a una gama más amplia de agentes de la ESS, como representantes de movimientos sociales que no pertenecen necesariamente a una organización registrada, y OEES informales que de otro modo no estarían representadas. Los procesos informales de construcción conjunta también permiten una mayor fluidez en los intercambios regulares sobre el seguimiento diario o las señales de alerta temprana (Chaves-Avila y Monzón 2018). La experiencia de Barcelona demuestra cómo los procesos informales de construcción conjunta pueden, en algunos casos, ser preferibles a las estructuras formales. Sirve como una buena ilustración de cómo un gobierno local puede abordar de forma creativa los principios, requisitos y desafíos fundamentales mencionados anteriormente (véase el cuadro 2.2). No obstante, los mecanismos o procesos informales de construcción conjunta tienen varios puntos débiles potenciales en comparación con los formales: decisiones que no son jurídicamente vinculantes, la selección arbitraria de los participantes y la ausencia de garantías legales de continuidad de los procesos o mecanismos.

En consecuencia, algunos países han desarrollado formas híbridas en las que la construcción conjunta formal e informal se complementan mutuamente, como la asociación entre la *Secretaria Nacional de Economía Solidária* (SENAES) y el Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES) (véase el cuadro 4.1 del Capítulo 4: Incorporar la ESS en los planes de desarrollo, y el cuadro 10.2 del Capítulo 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos). En estas formas híbridas, los gobiernos pueden facilitar la colaboración con las redes y los intermediarios fomentando su creación donde no existen o desarrollando incentivos para que los sectores de la ESS se unan a las redes existentes. Por ejemplo, en la región de Provenza-Alpes-Costa Azul de Francia, el gobierno regional respalda todos los procesos que alientan la colaboración entre los agentes de la ESS dentro de una localidad o sector, y anima activamente a las organizaciones de la sociedad civil a unirse o crear redes para poner en común recursos y coordinar sus acciones. Esto beneficia a la ESS, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos que, como consecuencia, interactúan con menos interlocutores en un proceso que puede o no llegar a ser más formalizado (Mendell y Alain 2013).

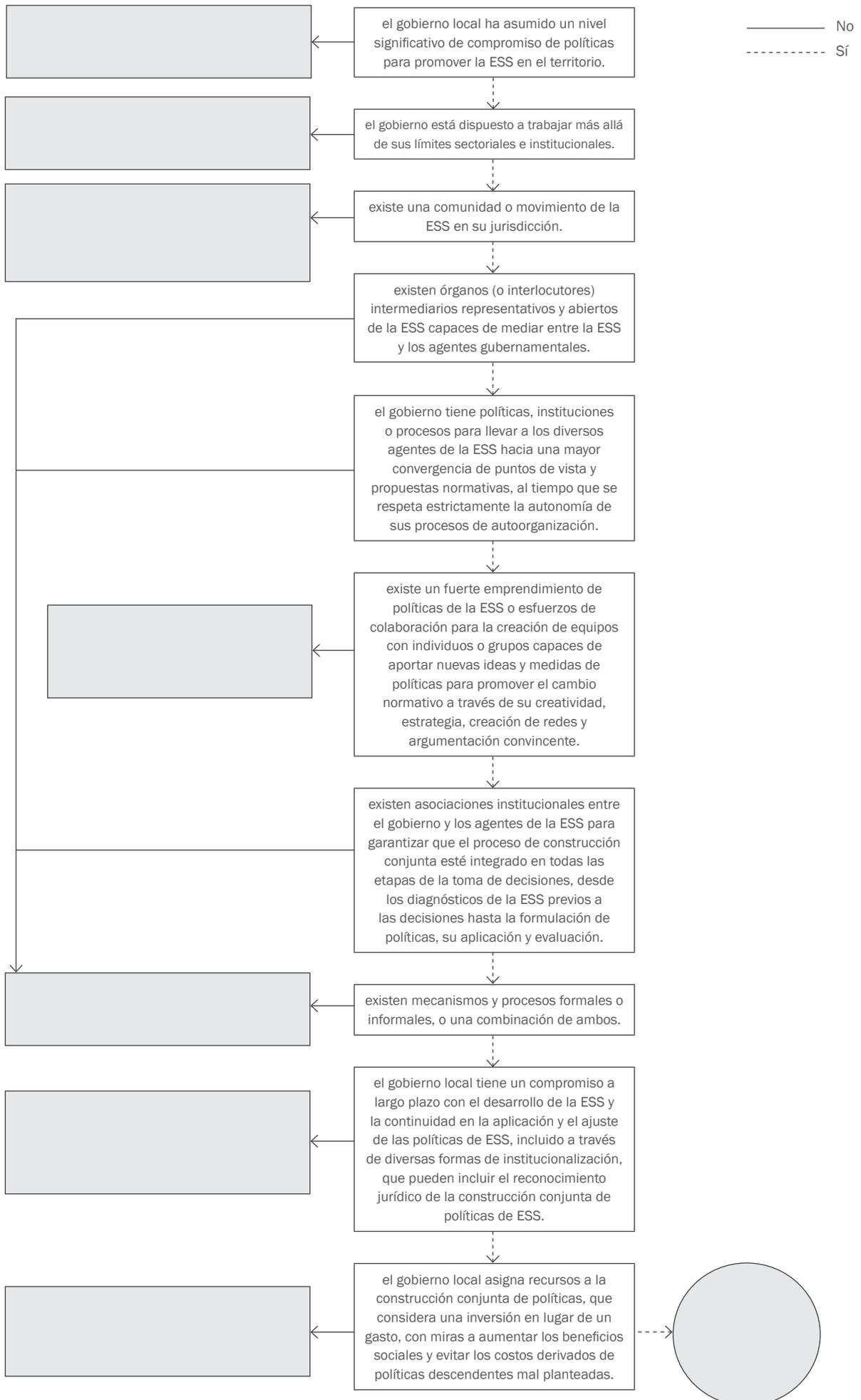
Cuadro 2.2. El proceso informal de construcción conjunta de políticas públicas en Barcelona

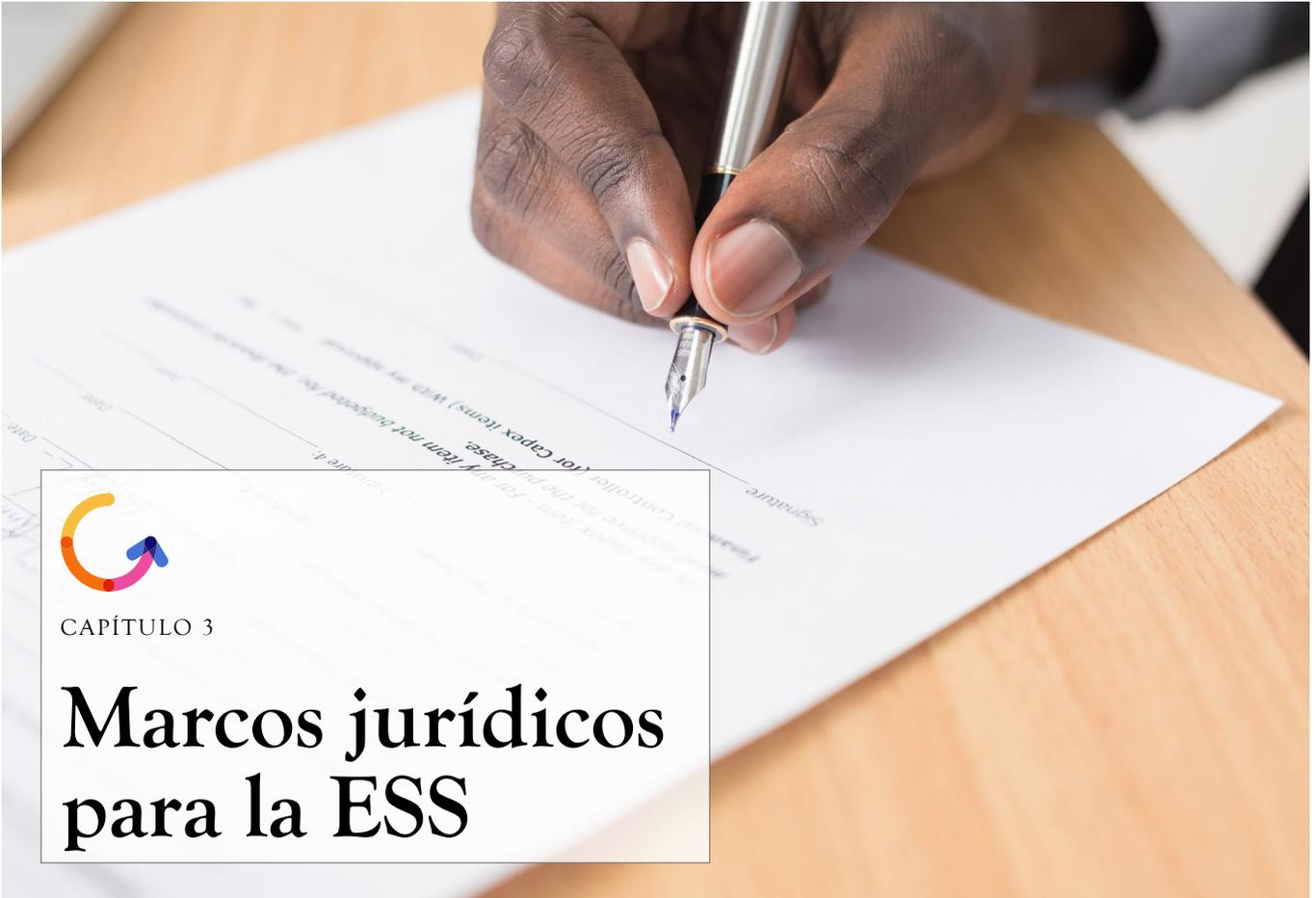
Después de las elecciones de 2015, una de las prioridades críticas del nuevo gobierno de coalición fue desarrollar una política de ESS, que se materializó por medio del Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria de la Ciudad de Barcelona (PIESS) (2016-2019). Una de las innovaciones institucionales del PIESS fue la creación del ámbito participado de la política de ESS, que desempeñó un papel esencial a efectos de reunir a diversas organizaciones de la ESS para converger en una definición común de la ESS y en unas prioridades normativas que funcionaran para todos. Se trata de un foro de debate y de toma de decisiones conjunta entre las partes interesadas de la ESS y responsables de la administración pública. A falta de un órgano formal adecuado, el ámbito participado adopta la forma de un órgano informal de consulta y toma conjunta de decisiones en materia de políticas públicas sobre la ESS. Con la finalidad de aplicar el enfoque de construcción conjunta de políticas públicas de la ESS, el recién creado Comisionado de Economía Cooperativa, Social y Solidaria llevó a cabo varias actividades participativas (más de 300 reuniones en dos años): (i) reuniones bilaterales con las entidades representativas de las distintas familias de la ESS, así como con empresas y entidades significativas; (ii) reuniones bilaterales con los diferentes grupos municipales; (iii) reuniones con la sociedad civil en general, que llegaron a implicar a más de 400 personas; y (iv) consultas con expertos que contribuyeron a mejorar las propuestas del PIESS. Estos espacios de interlocución bilateral con el tiempo se han integrado en espacios multilaterales y han pasado de ser puntuales a ser periódicos, lo que en consecuencia ha configurado el ámbito participado. En este caso, dos factores resultaron fundamentales para el éxito del mecanismo informal del proceso de construcción conjunta de políticas públicas: (i) la determinación del Ayuntamiento de involucrar a diversas entidades de la ESS en la política de ESS; y (ii) una dotación presupuestaria favorable para su desarrollo (Chaves-Avila et al. 2020).

3. Orientaciones sobre la construcción conjunta de políticas públicas

Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes sean responsables por la formulación de políticas en gobiernos subnacionales y que estén comprometidos con el inicio o refuerzo de la construcción conjunta de políticas públicas en sus respectivos contextos. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Para iniciar o mejorar la construcción conjunta de políticas públicas en su territorio, compruebe si:





CAPÍTULO 3

Marcos jurídicos para la ESS

1. Introducción

Los marcos jurídicos adecuados desempeñan una función fundamental en el fortalecimiento de los ecosistemas de la ESS en todos los niveles de gobernanza. Contar con leyes y políticas favorables en varios niveles territoriales (supranacional, nacional y subnacional) puede mejorar significativamente el reconocimiento, la consolidación y la expansión de la ESS. Si bien las iniciativas de la ESS también se desarrollan en ausencia de marcos legislativos específicos, en la mayoría de los casos se enfrentan a arduas batallas para superar las barreras impuestas por sistemas jurídicos inadecuados que las discriminan frente a las formas convencionales de actividades y relaciones económicas que priorizan la maximización del lucro o representan erróneamente a las entidades de la ESS como asociaciones de poca importancia sin impacto económico.

No obstante, una tendencia positiva que se observa es el reciente e importante impulso del reconocimiento jurídico de la ESS como modelo económico que puede afrontar desafíos multidimensionales del desarrollo sostenible y responder a muchas de las limitaciones de las empresas convencionales con

finés lucrativos, como la falta de resiliencia en contextos de crisis. Esto se ha ilustrado por medio de la promulgación de textos jurídicos que apoyan la ESS y que proliferaron después de la crisis financiera y económica mundial de 2008-9. Un estudio comparativo de 20 países desarrollados y en desarrollo mostró que, con pocas excepciones, la mayor parte de la legislación sobre la ESS en los países estudiados fue aprobada entre 2008 y 2016 (Caire y Tadjudje 2019).

El reconocimiento jurídico de la ESS proporciona numerosas ventajas, entre las que figuran las siguientes:

- facilita la nueva creación de empresas u organizaciones de la ESS;
- aumenta la visibilidad de la ESS en la búsqueda de modelos transformadores que afronten los múltiples desafíos del desarrollo sostenible;
- abre la puerta (más allá del simple reconocimiento) a medidas especiales de apoyo público, como el desarrollo de la capacidad, el respaldo financiero

a medida, la contratación pública preferencial y un mejor acceso a los mercados;

- refuerza los principios de autonomía e independencia de las organizaciones de la ESS con respecto al gobierno;
- aporta cierto grado de continuidad entre ciclos políticos;
- discierne la identidad distintiva de las entidades de la ESS (especialmente su gobernanza democrática interna, la prioridad a los objetivos sociales/ ambientales y las limitaciones en la distribución de beneficios) frente a las “falsas” OEES, o empresas que practican la responsabilidad social empresarial pero mantienen la maximización de los beneficios económicos como objetivo principal (Fici 2017).

La trayectoria más común hacia la adopción de marcos jurídicos de la ESS ha sido un proceso “ascendente” en el que el crecimiento del sector de la ESS a nivel de base precede a la aprobación de leyes específicas de la ESS. En muchos casos, las organizaciones y redes dentro del sector que trabajan para que se legisle sobre la ESS desempeñan una función decisiva en la aprobación de leyes sobre la ESS, especialmente al mostrar el valor de las dimensiones socioeconómicas y medioambientales de este modelo de emprendimiento (Poirier et al. 2018). Este proceso puede conducir en última instancia a marcos jurídicos integrales de la ESS que aborden la dispersión y la falta de coordinación en el apoyo normativo a los diferentes tipos de OEES o tipos de sectores de la ESS, incluidos algunos que de otro modo podrían no recibir ningún apoyo (o solo un apoyo inadecuado) (Yoon y Lee 2020).

Las leyes nacionales sobre la ESS no siempre son las primeras en la secuencia legislativa. Dependiendo del contexto político e institucional, las leyes sobre la ESS pueden adoptarse a nivel subnacional, a veces como precursoras de medidas legislativas en el plano nacional. De hecho, parece que existen dos trayectorias principales para la adopción de marcos jurídicos sobre la ESS (véase la sección 3.2 más adelante). Sea cual sea la secuencia, la construcción conjunta con la plena participación del movimiento de la ESS debería ser un elemento central de las medidas legislativas (véase el Capítulo 2: Construcción conjunta de políticas públicas para

la ESS). La legislación estudiada y diseñada por los gobiernos sin involucrar a las partes interesadas de la ESS (un “enfoque descendente”) es posible, pero plantea un mayor riesgo de fracaso (Poirier et al. 2018; Mendell y Alain 2013). La mejor protección frente al fracaso es la colaboración significativa y continua con las OEES y un amplio abanico de partes interesadas, tanto poderosas como marginadas (diferentes sectores, comunidades, generaciones y otros grupos de interés), en la elaboración y aplicación de las leyes y políticas.

La legislación sobre la ESS sin una construcción conjunta con los agentes de la ESS tiende a producir efectos negativos en la ESS, entre ellos:

- un control excesivo por parte de los organismos públicos que puede poner en peligro la autonomía de las entidades de la ESS;
- marcos jurídicos demasiado restrictivos (“camisas de fuerza”) que pueden suprimir la flexibilidad en el reconocimiento de formas organizativas en evolución y enfoques innovadores;
- el “isomorfismo”, por el que una entidad de la ESS se aleja de sus principios fundacionales para actuar más como una empresa tradicional del sector privado;²
- la “instrumentalización” de la ESS como medio para promover una agenda neoliberal de reducción de las responsabilidades estatales con respecto a las prerrogativas sociales y medioambientales (Poirier et al. 2018).

2. Marcos jurídicos en un panorama mundial diverso de la ESS

Para identificar las leyes y marcos jurídicos pertinentes para la ESS, primero hay que aclarar el término ESS. Utilizaremos el término “economía social y solidaria (ESS)” como concepto operativo para englobar una amplia gama de organizaciones y empresas que tienen objetivos sociales explícitos y, a menudo, medioambientales, y se guían por los principios y las prácticas de la cooperación, la solidaridad, la ética y la autogestión democrática (UNTFSS 2014) (véase también el Capítulo 1: Introducción). El concepto incluye el carácter genérico y denominaciones locales específicas (como “economía social”, “economía solidaria” o “empresas sociales”). Al referirnos genéricamente

a las entidades de la ESS, utilizamos la expresión “organizaciones y empresas de la economía social y solidaria (OEES)”.

2.1. Elementos comunes en las legislaciones que promueven la ESS

Las legislaciones a favor de la ESS, o las que la regulan y promueven, pueden clasificarse en leyes o marcos jurídicos sobre la ESS en su conjunto y leyes o marcos jurídicos sobre tipos específicos de OEES, como las cooperativas. Las legislaciones que promueven y regulan la ESS, ya sean estipuladas a nivel supranacional/regional, nacional o subnacional, deberían definir la naturaleza, la misión y las actividades de las OEES, otorgándoles con ello reconocimiento y visibilidad (OCDE/UE 2017). Estas legislaciones pueden variar en cuanto a su naturaleza y ámbito de aplicación, pero suelen tener en común las siguientes características (Poirier 2016):

- el objetivo y el ámbito de aplicación de la ley;
- la definición de las categorías organizativas de las OEES y de la forma o condición jurídica;
- los objetivos, valores y principios de las OEES;
- las medidas de aplicación, como la estructura y el proceso de gobernanza, el plan de acción y otras medidas (no siempre se incluyen, al menos no inicialmente).

2.1.1. Objetivo y ámbito de aplicación de las legislaciones sobre la ESS

El objetivo y el ámbito de aplicación de las legislaciones sobre la ESS varían en función de la visión jurídica y normativa de cada gobierno. Las legislaciones que regulan y promueven la ESS pueden dividirse en dos tipos:

- leyes marco que establecen obligaciones y principios generales, pero dejan a las autoridades gobernantes la tarea de promulgar una legislación más específica sobre la regulación y promoción de la ESS;
- legislaciones relativas a uno o más tipos específicos de OEES o sectores de actividades de la ESS que estipulan medidas específicas para reglamentarlos y promoverlos.

Como se explica más adelante, en la práctica, las leyes marco no siempre son el punto de partida. A

menudo surgen tras la aparición de legislaciones específicas que se centran en tipos concretos de OEES o sectores de actividad de la ESS.

2.1.2. Definiciones jurídicas de las OEES: objetivos, valores y principios de la ESS

En un sentido amplio, se pueden identificar dos enfoques para definir las OEES en las legislaciones (Fici 2017):

- (i) La constitución legal de una entidad como organización o empresa de la ESS o una forma específica de la misma. Por ejemplo, en muchos países las organizaciones pueden registrarse, es decir, constituirse legalmente bajo la condición de cooperativa o asociación, o estatus más nuevos como el de *groupement d'intérêt économique* (agrupación de interés económico) (Senegal), o *société à finalité sociale* (sociedad con finalidad social) (Bélgica, abolida en 2019). Algunas legislaciones también proporcionan una lista de las empresas y organizaciones agrupadas en el término ESS (Cabo Verde).
- (ii) El reconocimiento de una entidad como organización o empresa de la ESS cuando cumple determinados requisitos, independientemente de la forma de constitución legal elegida. Este reconocimiento puede basarse en la priorización por la entidad de objetivos sociales o medioambientales sobre beneficios económicos, la toma de decisiones democrática u otras características definitorias de la ESS. Este es el caso, por ejemplo, de España.

El primer enfoque se basa en la condición legal (enfoque jurídico-institucional). El segundo se centra en el cumplimiento de normas operativas con un conjunto de valores y principios (enfoque normativo). Muchas legislaciones existentes utilizan ambos enfoques a la vez (Caire y Tadjudje 2019).

A pesar de la diversidad en las definiciones legales de las OEES, entre los puntos comunes de definición figuran los siguientes (Fici 2017):

- Las OEES son entidades legales establecidas en virtud del derecho privado e independientes del Estado y otras organizaciones públicas.

- La finalidad exclusiva o al menos predominante de las OEES es el interés comunitario o público, como la realización de una actividad socialmente útil, por ejemplo, la integración de personas desfavorecidas o trabajadores desempleados en el mercado laboral, según lo determinado por la legislación, ya sea ex ante o por medio de una disposición general.
- Las OEES están sujetas a una restricción total o al menos parcial de la distribución de beneficios y, más generalmente, a normas específicas sobre la asignación de beneficios y activos, incluido en el momento de la disolución, y en caso de pérdida de su condición de OEES.
- Las OEES están sujetas a requisitos específicos de gobernanza, incluida la obligación de presentar un informe social, de implicar a sus diferentes partes interesadas en la gestión de la empresa o de garantizar un trato justo y equitativo a sus trabajadores.
- Las **organizaciones sin ánimo de lucro** de diversas formas, incluidas las asociaciones que realizan actividades económicas. Estas pueden adoptar una variedad de nombres dependiendo de los contextos locales, y a veces reflejan organizaciones tradicionales o consuetudinarias que pueden tener mucho en común con las cooperativas.
- Las **mutuas**, que suelen constituirse para organizar actividades relacionadas con las finanzas, como planes de ahorro y seguros. En algunas jurisdicciones, tienen un estatus distinto, mientras que en otras están jurídicamente agrupadas bajo la condición de cooperativa o asociación (Caire y Tadjudje 2019).
- Las **fundaciones**, que se entienden comúnmente como una herramienta para que uno o más donantes asignen recursos para realizar proyectos de interés público sin buscar ánimo de lucro. De nuevo, esta no es una categoría reconocida como ESS en todas las jurisdicciones porque su sistema de gestión no se ajusta necesariamente a los criterios convencionales de la ESS, incluso si financian a OEES.
- Las **empresas sociales**, a las que a menudo se les exige que cumplan ciertos criterios relativos a sus objetivos sociales, medioambientales o comunitarios y al uso de los superávits o beneficios. En todo el mundo, las empresas sociales son un sector de rápido crecimiento. No obstante, sigue siendo motivo de controversia la cuestión de si forman parte de la familia de la ESS o no, debido a sus posiciones flexibles en cuanto a la prioridad de los objetivos sociales, la gobernanza democrática (incluida la toma de decisiones, que no debería estar vinculada al peso del capital poseído) y las regulaciones para evitar o limitar la redistribución de beneficios y activos (lo que se conoce como “bloqueo de activos”). Algunas iniciativas, como la *Resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre un estatuto para las empresas sociales y solidarias*, recomiendan especificar en qué condiciones las entidades económicas se calificarían como empresas sociales que podrían entonces utilizar una “etiqueta europea de economía social” (Parlamento Europeo 2018).³

Estos puntos de definición se reflejan en muchos aspectos de las legislaciones actuales sobre la ESS, como el contenido en materia de definiciones de la Ley de Economía Social aprobada por la Asamblea Nacional de Quebec en 2013 (véase el cuadro 3.2), o la ley sobre la ESS aprobada por el Parlamento francés en 2014.

A partir de estos enfoques y puntos de definición, las legislaciones que regulan y promueven la ESS definen legalmente una amplia gama de OEES, entre las que se encuentran las siguientes:

- Las **cooperativas**, que son la familia más representativa y visible de las OEES, dada su presencia en muchas partes del mundo (Caire y Tadjudje 2019). Su condición, cada vez más estandarizada, está bien cubierta en las directrices existentes sobre legislación de cooperativas publicadas por la Oficina Internacional del Trabajo (Hagen 2012). Cabe señalar que en algunos países, por razones históricas, las cooperativas están parcialmente desacreditadas por su falta de autonomía, democracia interna u orientación social (véase el cuadro 10.2 en el Capítulo 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos)).

2.2. Aplicación eficaz de las legislaciones sobre la ESS

Ninguna legislación sobre la ESS puede ser eficaz sin mecanismos que garanticen el cumplimiento de sus normas y reglamentaciones. Dichos mecanismos pueden incluir la provisión de información sobre los derechos y las obligaciones, pero también la creación de incentivos y otras medidas de ejecución (Fici 2017). Muchas de estas medidas requieren la regulación de las OEES, incluido para el registro o la certificación, apoyo, seguimiento y evaluación (Caire y Tadjudje 2019).

Dado que el apoyo normativo a menudo puede socavar la autonomía de las OEES en la gestión y la toma de decisiones, es esencial que las legislaciones sobre la ESS incluyan mecanismos de supervisión que garanticen su independencia y las protejan frente a interferencias externas no deseadas. Una opción para evitar esto es delegar la labor de supervisión en un organismo de apoyo intermediario no estatal o semipúblico, o incluso en una organización superior o de red de la ESS (como una cooperativa secundaria/terciaria). Estas estructuras aumentan la responsabilidad y la rendición de cuentas, así como la autonomía y la independencia dentro del sector de la ESS (Fici 2017; Mendell et al. 2020; Yoon y Lee 2020).

Si bien las obligaciones de notificación son una herramienta de verificación razonable, reducir la carga de notificación también es importante en el proceso de supervisión del cumplimiento, dados sus frecuentes y onerosos requisitos (Parlamento Europeo 2018).

3. Marcos jurídicos de la ESS a nivel supranacional, nacional y subnacional

3.1. Nivel supranacional

Si bien no son marcos jurídicos a nivel mundial, concretamente en el sistema de las Naciones Unidas, hay una serie de textos negociados a nivel intergubernamental que hacen referencia a varios elementos de la ESS. Estos pueden servir de “orientación” a los Estados miembros, pero no son herramientas que tengan que aplicarse de forma descendente. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el PNUD, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones

Unidas (UNDESA) y UNRISD, entre otros organismos de las Naciones Unidas y multilaterales, han tomado la iniciativa en la promoción de las “cooperativas”, la “economía social” y, más recientemente, la “economía social y solidaria”. Esto incluye la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)⁴ y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) de la OIT. Estas recomendaciones piden que se incluya un marco integrado de políticas en las estrategias o planes nacionales de desarrollo, así como en las estrategias y presupuestos de lucha contra la pobreza, tomando en consideración, cuando proceda, el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno, y este marco debería abordar “la promoción del emprendimiento, de las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas y de otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria”.⁵ La labor de análisis y promoción del UNTFSSSE⁶ realizada desde 2013 también ha desempeñado una función de liderazgo en la promoción de la ESS en los círculos normativos internacionales, en particular como instrumento estratégico de aplicación de los ODS de las Naciones Unidas.

Al nivel intergubernamental de las Naciones Unidas, un avance importante fue la aprobación de la Nueva Agenda Urbana, en especial su párrafo 58, como parte del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito (Ecuador) en octubre de 2016. El documento reconoció oficialmente la necesidad de promover un “entorno propicio, justo y responsable para la actividad empresarial” y expuso los desafíos específicos a los que se enfrentan las OEES. La Nueva Agenda Urbana fue posteriormente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 2016 en la Resolución A/RES/71/256. A nivel regional supranacional, destaca la resolución del Parlamento Europeo de 5 de julio de 2018, que incluye recomendaciones destinadas a la Comisión Europea para introducir un estatuto para las empresas sociales y solidarias. En América Latina, distintas organizaciones regionales, por ejemplo, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Mercosur, también debaten sobre la ESS como un añadido o un complemento a las economías capitalistas (Saguier y Brent 2014).

Cuadro 3.1. La trayectoria “en cascada” en México

En la cúspide de la estructura jurídica sobre la ESS en México se encuentra el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que declara la intención de establecer leyes sobre el sector social de la economía o la ESS en un sentido amplio. Desde entonces ha servido de base para la promoción y el fomento de políticas públicas para la ESS.

En consonancia con la Constitución de 1917, se han aprobado (o adaptado) un amplio abanico de legislaciones organizativas o específicas del sector económico en relación con la ESS. En 2006, una revisión de la Constitución permitió a los Congresos Locales promulgar leyes de fomento cooperativo y posteriormente allanó el camino para que la Ciudad de México promulgara ese mismo año la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal. En 2012, se promulgó una ley general para todas las entidades de la ESS, la Ley de la Economía Social y Solidaria, a efectos de aplicar el párrafo 7 del Artículo 25 de la Constitución sobre el sector social de la economía. En ella se definen las reglas de organización, promoción, fomento y fortalecimiento del sector social de la economía, así como la responsabilidad de fomento e impulso por parte del Estado (Rojas Herrera y Cañedo Villarreal 2020).

Cuadro 3.2. La trayectoria provincial autónoma en Canadá

Quebec y Montreal (Canadá)

A nivel federal, Canadá no dispone de un marco legislativo relacionado con la ESS. No obstante, a nivel provincial, en 2013, la Asamblea Nacional de Quebec aprobó por unanimidad la Ley de Economía Social. Esta legislación impone la colaboración interministerial y obliga a todos los ministerios a integrar la economía social en la elaboración de nuevas políticas y programas públicos. También consagra en la legislación el diálogo y la asociación de larga duración entre partes interesadas para representar la diversidad de la economía social en todos los sectores y poblaciones destinatarias. Como responsable de la ejecución de un proceso legislativo impulsado a nivel provincial, el gobierno de la ciudad de Montreal desarrolló una relación significativa con la economía social y creó mecanismos para apoyarla. Dentro de su marco normativo, por ejemplo, los municipios están legalmente autorizados a invertir directamente en determinadas empresas y, en particular, en empresas de solidaridad, lo que abrió el camino para asociaciones financieras con empresas de la economía social (Mendell et al. 2020).

Cuadro 3.3. La iniciativa municipal en Seúl

Aunque en la República de Corea hay una gran cantidad de instrumentos jurídicos que definen y regulan las diferentes dimensiones y categorías de las OEES en el plano nacional, todavía no existe un estatuto integrador que abarque el conjunto de la economía social coreana. Se han presentado en la Asamblea Nacional varios proyectos de ley para la Ley Marco sobre la Economía Social, una propuesta de ley que aspira a proporcionar una base legislativa amplia para el conjunto de la economía social en Corea, y que hasta septiembre de 2020 seguía en proceso de revisión. No obstante, la ciudad de Seúl asumió el liderazgo en 2014 al promulgar la Ordenanza marco sobre la economía social, junto con las ordenanzas municipales sobre las compras públicas y el apoyo a la comercialización de los productos de empresas de economía social y sobre las adquisiciones públicas para la realización de valores sociales. Según los autores del estudio de caso en el que se basa este informe, “la temprana promulgación y entrada en vigor de estas leyes en Seúl han servido de inspiración a muchos otros gobiernos locales y al poder legislativo nacional para proponer y promulgar estatutos similares” (Yoon y Lee 2020:8).

Igualmente, a nivel regional se han puesto en marcha otras iniciativas centradas exclusivamente en las cooperativas, especialmente la aprobación en 2010 de la Ley Uniforme relativa al Derecho de las Sociedades Cooperativas por parte de la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA). A pesar de su contribución a la formación de un marco común para la ESS, esta legislación no es lo suficientemente flexible para dar cabida a otras formas de OEES (Caire y Tadjudje 2019).

3.2. Niveles nacional y subnacional

No existen secuencias estándar o trayectorias uniformes para la elaboración, promulgación y aplicación de legislaciones sobre la ESS en los niveles nacionales o subnacionales de gobierno. Las legislaciones elaboradas en diferentes niveles de gobierno funcionan de forma jerárquica, lo que determina su rango en materia de autoridad. La autoridad y el ámbito de aplicación de las legislaciones de cada nivel están determinados por la constitución. La estructura jerárquica de las

legislaciones varía de un país a otro y a menudo depende de las formas de gobierno (por ejemplo, sistemas presidenciales o parlamentarios) y del grado de federalismo (Clegg et al. 2016).

Las leyes relacionadas con la ESS se definen con mayor frecuencia en el plano nacional o provincial, pero hay casos en los que los municipios asumen la iniciativa en ámbitos específicos. Los procesos de promulgación pueden clasificarse a grandes rasgos en dos tipos (en los cuadros 3.1, 3.2 y 3.3 se describen varios casos empíricos).

- (i) La trayectoria “en cascada”, desde gobiernos de nivel superior a gobiernos de nivel inferior. Cuando la gobernanza de nivel superior, ya sea nacional frente a gobiernos subnacionales, o provincial frente a gobiernos municipales, rige la gobernanza de nivel inferior en campos o asuntos específicos, las leyes establecidas en la legislatura de nivel superior suelen establecer las definiciones, los principios y la estructura de gobernanza. Las legis-

laciones constituyen la base de los reglamentos, procedimientos, códigos de conducta, directrices, instrucciones y políticas para los ministerios competentes y el gobierno subnacional. Cuando los gobiernos subnacionales tienen poderes y competencias derivados de la constitución o de leyes nacionales, pueden establecer sus propias legislaciones sobre la ESS que reflejen las condiciones y cuestiones locales. Las legislaciones subnacionales deberían estar dentro del ámbito de aplicación autorizado por las legislaciones de nivel nacional.

- (ii) La trayectoria autónoma de los gobiernos de nivel inferior. En algunos países, la constitución otorga poderes a los gobiernos de nivel inferior y reconoce sus competencias en ámbitos específicos, sobre la base de los principios estipulados en la constitución en relación con la asignación de responsabilidades, como el autogobierno, la legalidad, la cláusula de competencia general, la subsidiariedad y la delegación de competencias. Cuando la gobernanza inferior tiene el poder y las competencias derivadas de la constitución, puede establecer sus propias legislaciones, incluso sin que previamente se elaboren leyes en el nivel superior. Las interacciones entre la gobernanza nacional y la local, que incluyen la cooperación, el intercambio de información, la consulta, la garantía de la suficiencia financiera y la supervisión, suelen influir en la legislación y la aplicación en los niveles inferiores de gobernanza (CDLR 2007).

En los últimos años se han elaborado varios resúmenes de la legislación existente en materia de ESS y de tipos específicos de OEES. La OIT, por ejemplo, ha creado un directorio en línea de legislaciones nacionales sobre cooperativas,⁷ y socioeco.org, una iniciativa de RIPES, presenta en su sitio web un inventario de la legislación relacionada con la ESS en las lenguas originales.⁸ Si bien estas iniciativas no abarcan todos los países y territorios subnacionales que han aprobado diversas formas de leyes sobre la ESS, proporcionan una excelente base de datos de la

legislación relacionada con la ESS de muchos países, entre ellos Argentina (nivel provincial y municipal), Brasil (solo legislaciones a nivel estatal [provincial]/municipal), Colombia, Ecuador, España, Francia, Grecia, Italia (nivel provincial y municipal), Luxemburgo, México (véase el cuadro 3.1) y Portugal, así como la provincia de Quebec en Canadá (véanse los detalles en el cuadro 3.2).

En cuanto a las leyes marco de la ESS, hay algunos ejemplos documentados más recientemente. Por ejemplo, en 2014 la ciudad de Seúl promulgó la Ordenanza marco sobre la economía social, antes de que se presentaran proyectos de ley relacionados con la ESS en la Asamblea Nacional (véase el cuadro 3.3). Además de la República de Corea, otros países que están en proceso de adoptar una legislación integral sobre la ESS (en distintas etapas de avance) son Camerún, Malí, Marruecos, México, Sudáfrica y Túnez.

4. Orientaciones sobre el desarrollo de marcos legislativos para la ESS

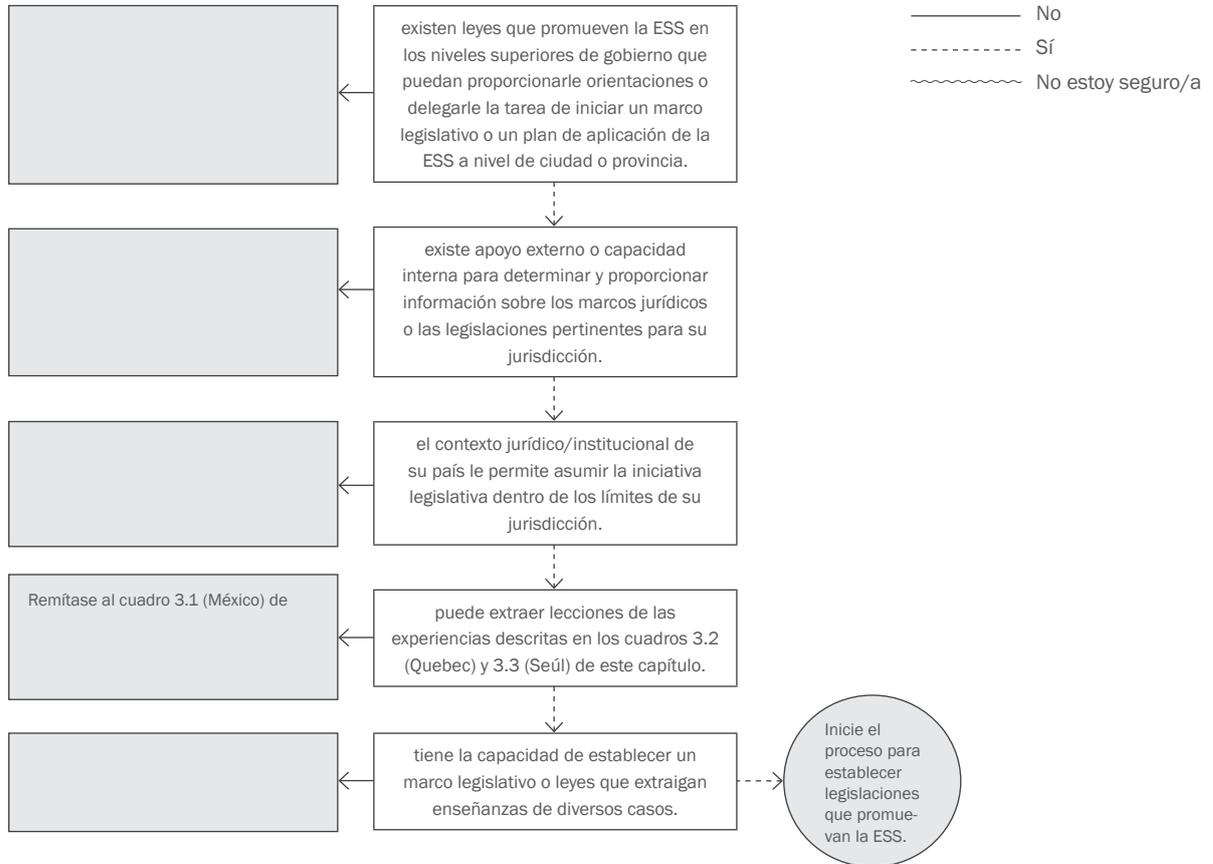
Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos con iniciar o fortalecer legislaciones existentes que promuevan la ESS o los marcos normativos dentro de sus respectivos contextos y esferas de influencia, incluso más allá del nivel subnacional, en un espíritu de construcción conjunta con las partes interesadas en la ESS y otros agentes pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Existen dos puntos de partida principales para desarrollar marcos legislativos:

- el inicio del proceso (véase la sección 4.1);
- la mejora de los marcos jurídicos existentes (véase la sección 4.2).

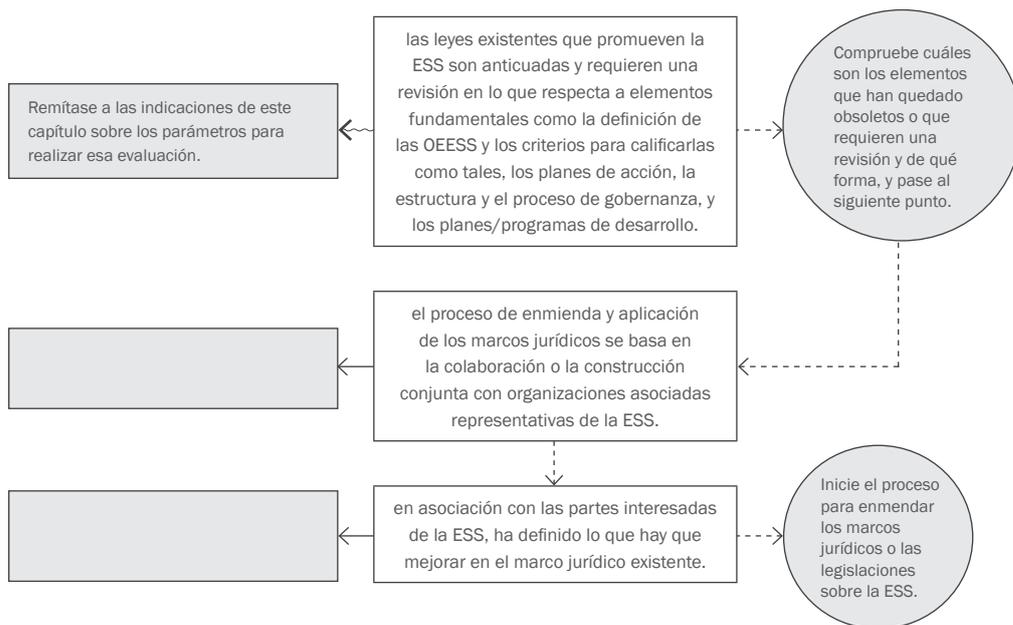
4.1. El inicio del proceso

Para iniciar un proceso de establecimiento de un marco jurídico para la ESS, compruebe si:



4.2. La mejora de los marcos jurídicos existentes

Para mejorar su marco jurídico existente de la ESS, compruebe si:





CAPÍTULO 4

Incorporar la ESS en los planes de desarrollo

1. Introducción

Los planes y programas de desarrollo bien elaborados, integrales y adaptables son fundamentales para crear un entorno favorable para la ampliación de las iniciativas de base de la ESS en un territorio determinado. Es importante distinguir entre dos tipos de planes de desarrollo diferentes pero complementarios, que se expondrán en esta sección: (i) un plan de desarrollo nacional o subnacional que puede incluir la ESS como elemento básico para lograr objetivos sociales y medioambientales definidos; y (ii) un plan de desarrollo integral específico para la ESS que se centra en el desarrollo del ecosistema de la ESS por medio de medidas gubernamentales en todos los ministerios y departamentos. Ambos pueden facilitar la consolidación de los ecosistemas de la ESS, permitiendo que las diferentes intervenciones (como el desarrollo de la capacidad y la formación, el acceso a financiación y mercados, la concienciación y la recopilación de datos) se complementen entre sí y refuercen mutuamente sus efectos generales a lo largo del tiempo.

Existen distintas vías para integrar la ESS en los planes o estrategias de desarrollo y para establecer planes de desarrollo integrales específicos para la ESS. Diversas políticas y programas relacionados con la ESS, anteriores a la aprobación de los planes nacionales de desarrollo, pueden ayudar a configurar estos últimos con la ESS como elemento crítico para alcanzar una serie de objetivos socioeconómicos y medioambientales. Las leyes que regulan y promueven la ESS, que institucionalizan el reconocimiento jurídico y el apoyo normativo para la ESS, también ayudan a dar forma a los planes de desarrollo al incluir la ESS y los elementos conexos como componentes críticos (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS). En algunos casos, cuando la legislación en materia de ESS está ausente o es inadecuada, es posible diseñar planes de desarrollo en los que uno de los objetivos es promover un proceso encaminado a la aprobación de nuevas leyes sobre la ESS como instrumento para consolidar el sector, como ocurre en Malí (Poirier et al. 2018).

A la hora de integrar la ESS en los planes de desarrollo, un desafío fundamental es sobrepasar eficazmente las competencias sectoriales, ministeriales o departamentales. Los programas que promueven la ESS que abordan múltiples objetivos al mismo tiempo pueden integrarse fácilmente en un plan o estrategia de desarrollo amplio. La diversidad de formas organizativas y enfoques sectoriales de la ESS suele trascender las competencias ministeriales o departamentales de los gobiernos a diferentes niveles. En este sentido, la ESS es un “modelo para la innovación normativa” capaz de “gobernar en la complejidad” y encontrar formas pragmáticas de superar la tendencia de las instituciones gubernamentales a “operar en silos” (Mendell y Alain 2013).

En este proceso de integración de la ESS en los planes o estrategias de desarrollo, es vital adoptar un enfoque de “incorporación” de la ESS, en lugar de uno que pudiera conducir a su “guetización”. La construcción conjunta de políticas públicas para la ESS y la inclusión de los agentes de la ESS con una capacidad de negociación fuerte son cruciales para la incorporación de la ESS (Mendell y Alain 2013) (véase el Capítulo 2: Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS.). En este sentido, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), una organización internacional coordinadora que agrupa a ciudades, gobiernos locales y regionales y asociaciones municipales de todo el mundo, ha definido la ESS como una de sus estrategias para promover el desarrollo sostenible local, y considera que las entidades de la ESS representan una “gran oportunidad” y “aliados potenciales” de los gobiernos locales y regionales para impulsar las estrategias de desarrollo económico local (CGLU 2016).

2. Integrar e incorporar la ESS en los planes y programas de desarrollo

2.1. Cuestiones directamente relacionadas con la ESS en los planes de desarrollo

Los planes o estrategias de desarrollo a varios niveles de gobierno generalmente establecen esferas sectoriales prioritarias en las que la ESS puede desempeñar una función significativa en el logro de múltiples objetivos. En general, entre ellos se encuentran: el aumento de las oportunidades de trabajo decente, en particular para los grupos vulnerables

y trabajadores o emprendedores autónomos de la economía informal; la mejora de la prestación de servicios sociales, la vivienda cooperativa y el desarrollo inmobiliario; la promoción de formas más sostenibles de agricultura y un mejor acceso a los alimentos; el empoderamiento de las mujeres; el fortalecimiento del turismo sostenible, así como de las artes y la artesanía; el reciclaje de residuos y la preservación de los bosques, entre muchos otros.

Independientemente de los sectores específicos a los que se dé prioridad, las políticas y programas para alcanzar los objetivos de los planes de desarrollo por medio de la promoción de la ESS pueden incluir las siguientes cuestiones:

- un mecanismo de gobernanza bien coordinado y basado en la construcción conjunta (Capítulo 2: Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS);
- según proceda, la inclusión de la promoción de un marco jurídico adecuado (o más adecuado) para la ESS (Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS);
- el desarrollo de la capacidad y los servicios de formación (Capítulo 6: Desarrollo de la capacidad para la ESS);
- el acceso a financiación (Capítulo 7: Acceso a financiación para la ESS);
- el acceso a mercados públicos (a través de la contratación preferencial) y privados (con las empresas convencionales y las OEES y los consumidores) (Capítulo 8: Acceso a mercados para la ESS);
- las comunicaciones, la promoción y la concienciación (Capítulo 9: Concienciación y promoción de la ESS);
- la recopilación de datos, el seguimiento y la evaluación (Capítulo 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos).

Estos elementos también están estrechamente relacionados con los componentes comunes de un ecosistema para promover la ESS. Al integrar la ESS en un plan de desarrollo, las partes interesadas de la ESS han de prestar una cuidadosa atención a todas las cuestiones pertinentes para el ecosistema de la ESS específico de su contexto.

Cuadro 4.1. Integrar e incorporar la ESS en los planes y programas de desarrollo en múltiples contextos: Brasil, Quebec y Durban**Brasil**

La SENAES del Ministerio de Trabajo y Empleo fue creada en 2003, en respuesta a las demandas del movimiento brasileño de la ESS, que había constituido anteriormente el FBES. El FBES cuenta con una amplia estructura nacional que incluye numerosos estados y municipios y un sistema bien desarrollado para llevar a cabo diálogos de políticas con múltiples partes interesadas a nivel federal, estatal y municipal. Se convirtió en el principal interlocutor de la SENAES en materia de ESS.

La institucionalización de la ESS se profundizó mediante la creación de otras entidades, como los Centros Públicos de Economía Solidaria para promover la comercialización y el consumo de productos de la ESS, y el Consejo Nacional de Economía Solidaria, que reúne a representantes de múltiples instituciones estatales y de la sociedad civil con el objetivo de incorporar la ESS en el aparato estatal y promover el enfoque normativo de construcción conjunta.

Varias actividades emprendidas por la SENAES se integraron en el plan de desarrollo nacional cuatrienal del gobierno federal. Se prestó una atención considerable al diseño y la aplicación de políticas públicas de la ESS en el plano estatal y municipal, especialmente por medio de programas de desarrollo regionales para afrontar las desigualdades espaciales. Un ejemplo importante fue el Programa para el Desarrollo Regional, la Sostenibilidad Territorial y la Economía Solidaria, que formaba parte del Plan Nacional Plurianual 2012-2015. Este programa llevó a numerosos gobiernos municipales y estatales a introducir leyes y establecer consejos y fondos para respaldar la ESS (Utting 2017).

Con el cambio en el gobierno federal, la SENAES fue abolida por el Decreto N.º 9 764 de 2 de enero de 2019. No obstante, el programa de la SENAES mencionado anteriormente que dio lugar a leyes de la ESS en el plano subnacional permitió que varios estados mantuvieran programas de apoyo a la ESS, incluso si los programas de la SENAES a nivel federal fueron suprimidos.

Quebec

La Ley de Economía Social de 2013 de Quebec impone al gobierno de Quebec la obligación legal de adoptar un plan de acción sobre la economía social. Un plan inicial de cinco años, aprobado en 2008 en colaboración con agentes de la economía social, sirvió de base para abogar por la inclusión de planes de acción de cinco años en la legislación de 2013. El segundo plan de acción fue aprobado para el período 2015-2020. Los objetivos fundamentales eran el desarrollo de capacidades de empresas de la economía social y la promoción de su crecimiento, en particular facilitando su acceso a los mercados y las finanzas sociales. La economía social debe ahora incluirse por ley en las medidas y programas de políticas públicas de todos los ministerios del gobierno. El Ministerio de Economía e Innovación es responsable de coordinar su aplicación. Varios ministerios han respondido de manera distinta a la legislación marco por medio de:

- (i) la adopción de planes de acción específicamente para la economía social;
- (ii) el reconocimiento de la función de la economía social en los planes de acción conexos;
- (iii) la incorporación de la economía social al mandato de una unidad existente o la creación de unidades administrativas dedicadas a la economía social para apoyar a las empresas de la economía social en términos financieros y de otro tipo.

Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente y Lucha contra el Cambio Climático aprobó la Estrategia gubernamental de desarrollo sostenible 2015-2020, que prestaba apoyo al desarrollo de empresas de la economía social que contribuyen a la transición hacia una economía verde y responsable. Asimismo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Solidaridad Social, en su Plan de acción sobre desarrollo sostenible 2016-2020, estableció el apoyo al desarrollo de la economía social en Quebec como uno de sus objetivos, incluida la capacitación de 3 400 trabajadores domésticos para 2020 (Mendell et al. 2020).

Durban/Municipalidad Metropolitana de eThekweni (eTMM)

El Plan de Desarrollo Inclusivo tiene por objeto brindar oportunidades para el desarrollo de la ESS en un contexto de desarrollo de la eTMM más amplio. La Unidad de Cooperativas de la eTMM recomendó que sus esfuerzos de desarrollo cooperativo formaran parte de este plan más amplio. El éxito en el desarrollo de las cooperativas en la eTMM se debe al papel de la municipalidad como catalizador en la construcción conjunta de políticas con todas las partes interesadas. Además de involucrar a todos los departamentos de ejecución pertinentes dentro de la eTMM, se consultó a todos los departamentos gubernamentales que trabajan con cooperativas, como los departamentos de agricultura, desarrollo económico y social, turismo, comercio e industria y finanzas, así como a otras partes interesadas fundamentales, como los organismos de desarrollo de pequeñas empresas y las organizaciones cooperativas coordinadoras. La racionalización y la consulta con todas las partes interesadas contribuyeron al éxito del proceso de construcción conjunta de la política de la eTMM y a la aplicación de la misma (Steinman 2020).

2.2. Coordinación y aplicación de los planes de desarrollo para la ESS

La participación de los gobiernos locales en un proceso de coordinación de las autoridades administrativas o de supervisión en el plano nacional y subnacional es crucial para la integración y la incorporación de la ESS en los planes o estrategias de desarrollo. Los gobiernos locales pueden participar en dichos procesos de coordinación por medio de tres canales principales:

- Primero, a través de un ministerio existente con un nuevo mandato relacionado con la ESS. Normalmente, los gobiernos nacionales (en algunos casos, los gobiernos locales) asignan la cartera de la ESS a un ministerio (o departamento) específico a fin de impulsar el proceso de aplicación, con la tarea de coordinar con otras partes pertinentes del gobierno. En muchos países, el encargado es

el ministerio de trabajo; en otros, la responsabilidad puede recaer en los ministerios que se ocupan de los asuntos económicos, o en ministerios que pueden abarcar cuestiones relacionadas con la familia, la comunidad, el turismo, las artes, la agricultura, el desarrollo social y los derechos humanos (Caire y Tadjudje 2019).

- En segundo lugar, a través de un organismo o administración público establecido para la ESS, como el Instituto Nacional de la Economía Social dentro del Ministerio de Economía (México); el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (el Ecuador); el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Colombia); la Dirección de Economía Social Solidaria dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Costa Rica); el Organismo de promoción de la empresa social de Corea (KoSEA), dependiente del Ministerio de Empleo y Trabajo (República de Corea); o la SENAES dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo (Brasil).
- En tercer lugar, en ausencia de ministerios u organismos públicos designados específicamente para elaborar y coordinar la política para la ESS de manera interministerial, los gobiernos locales pueden transmitir los planes o estrategias de desarrollo deseados por medio de los ministerios responsables de las cuestiones pertinentes para la ESS con el objetivo de participar en última instancia en la coordinación o construcción conjunta y coproducción de dichos planes o estrategias. Pueden abarcar la agricultura, la silvicultura y la pesca o las pequeñas y medianas empresas (pymes), entre otras cuestiones.

La integración eficaz de la ESS en la coordinación y la aplicación de los planes o estrategias de desarrollo depende en gran medida de los movimientos locales de la ESS, cuyos representantes necesitan, en diversos grados, participar en la construcción conjunta de políticas y programas apropiados y en su aplicación. En el cuadro 4.1 se describen buenos ejemplos de integración e incorporación de la ESS en los planes de desarrollo en múltiples contextos y niveles de gobernanza.

2.3. Elementos esenciales para integrar la ESS en un plan de desarrollo

Los elementos comunes relacionados con la ESS que se encuentran en los planes de desarrollo son:

- una cartografía del panorama de la ESS en el territorio específico (que puede incluir cifras y tipos de OEES y sus ámbitos de interés sectoriales);
- información sobre las estrategias o planes de desarrollo específicos de la ESS (véase la siguiente sección);
- información sobre las entidades de aplicación del gobierno y las organizaciones asociadas de la ESS en la ejecución del plan o estrategia de desarrollo;
- información sobre las implicaciones presupuestarias de la ESS para un plan o estrategia de desarrollo;
- un plan y una metodología para el seguimiento y la evaluación del rendimiento de la ESS con respecto a los objetivos y criterios acordados (extraído de Poirier et al. 2018).

3. Elaboración de planes o estrategias de desarrollo específicos para la ESS

Los planes o estrategias de desarrollo específicos para la ESS tienen como objetivo desarrollar la ESS de forma integral por medio de una acción coordinada entre ministerios y sectores. Pueden abarcar una amplia gama de componentes, como el reconocimiento, la promoción y el desarrollo de las OEES, la ampliación, la digitalización y la actualización de los modelos operativos, empresariales y de gestión, la promoción de la igualdad de género en el sector y la posibilidad de atraer a una nueva generación de emprendedores y emprendedoras sociales como innovadores.

También dan forma a planes de desarrollo nacionales o subnacionales más amplios para incorporar la función y el impacto de la ESS como elemento central para lograr objetivos económicos, sociales y medioambientales, como la creación de trabajo decente, la reducción de la pobreza y el desarrollo rural por medio de políticas sociales como las microfinanzas, el apoyo a las pymes y a los trabajadores de la economía informal, los programas de trabajo público y los programas de protección medioambiental (Utting 2017).

Cuadro 4.2. Planes para impulsar la ESS en Barcelona y Seúl

Barcelona

Como se describe en el Capítulo 2, la ciudad de Barcelona invirtió en un proceso amplio, inclusivo y continuo de construcción conjunta de políticas para su plan de desarrollo de la ESS de 2016-2019: el Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria de la Ciudad de Barcelona (PIESS). El plan respaldaba la ESS como uno de los principales focos del desarrollo socioeconómico y cultural del territorio y, en consecuencia, incluía de forma holística su contenido en la política de desarrollo de la ciudad. Los dos objetivos generales del plan eran la promoción y el refuerzo:

- El objetivo de promoción de la ESS agrupaba medidas de sensibilización y reconocimiento social general de la ESS y esfuerzos para promover y favorecer la creación de nuevas iniciativas de la ESS y la transformación de entidades mercantiles en entidades de la ESS o su aproximación.
- El objetivo de refuerzo incluía medidas para afianzar y mejorar las iniciativas de ESS y su articulación organizativa y económica.

Para lograr estos dos objetivos generales, el plan se presentaba como seis líneas de trabajo en las que participaban los organismos gubernamentales asignados pertinentes:

- (i) acompañamiento y formación;
- (ii) financiación;
- (iii) cooperación (entre las partes interesadas);
- (iv) comunicación y relato;
- (v) equipamientos y recursos;
- (vi) territorialización y acción comunitaria.

Cada línea de trabajo se definió además en objetivos más específicos como metas y acciones concretas que se deberían ejecutar durante el período 2016-2019. El plan también incluía elementos de seguimiento y evaluación que implicaban evaluaciones cuantitativas y cualitativas a través de procesos participativos (Chaves-Avila et al. 2020).

Seúl

En abril de 2019, el Gobierno Metropolitano de Seúl puso en marcha el Plan 2.0 para el desarrollo de la economía social en Seúl. El Plan 2.0 pretendía desarrollar la economía social, atender las necesidades de la ciudadanía mediante la reforma de las asociaciones de construcción conjunta, como el Partenariado público-privado de formulación de políticas para la economía social en Seúl, e impulsar la red de seguridad social mediante la creación de una asociación de ayuda mutua.

Entre los programas introducidos como parte del plan para afrontar los problemas sociales por medio de la ESS, se destacan tres:

- (i) El proyecto *Vivir juntos*, que tenía como fin establecer grupos de autoayuda en edificios de apartamentos con cinco o más residentes. Los grupos de autoayuda desarrollarían soluciones para resolver los problemas sociales en sus comunidades residenciales en cooperación con los consejos de residentes, empresas de la economía social y organizaciones intermediarias. El objetivo del programa era llegar a más de 150 hogares.
- (ii) El apoyo a las OEES locales en el establecimiento y la prestación de servicios locales de atención social en algunos distritos de Seúl, como la entrega de comidas, el mantenimiento de viviendas y el transporte de personas mayores o discapacitadas.
- (iii) El establecimiento y respaldo de escuelas técnicas para residentes en las que se enseñan competencias vinculadas con las OEES. El programa tiene como objetivo respaldar la creación de OEES por parte de residentes y el empleo en OEES.

El Gobierno Metropolitano de Seúl prestó apoyo a grupos de ayuda mutua o de autoayuda organizados por los propios ciudadanos. Estos grupos respaldaron varios planes para financiar a OEES, como los bonos de impacto social y el Fondo de inversión social (véase el cuadro 7.1 en el Capítulo 7: Acceso a financiación para la ESS). Si bien estos están gestionados por el sector privado, el Gobierno Metropolitano de Seúl prestó asistencia para su creación y financiación (Yoon y Lee 2020).

Al incluir objetivos relacionados con la movilización de recursos locales y el desarrollo de la comunidad, tanto los planes o estrategias de desarrollo específicos para la ESS como los planes de desarrollo nacionales o subnacionales pueden crear dinámicas que se refuercen mutuamente (OCDE 2020).

Los planes o estrategias específicos para la ESS son más eficaces en términos de aplicación cuando se diseñan a través de un proceso de construcción

conjunta con organizaciones que representan a diversas OEES en términos de tipo, sector y tamaño. En particular, cuando se construyen conjuntamente, contribuyen a integrar los enfoques compartimentados de los diferentes ministerios y departamentos en medidas coherentes y concertadas, ya que la promoción de diversas OEES requiere que las políticas y programas gubernamentales reflejen las siguientes prioridades:

- una gama más amplia de mecanismos de apoyo normativo en materia de políticas;
- un cambio de un enfoque sectorial dirigido a uno o unos pocos tipos específicos de agentes de la ESS a un enfoque más holístico que reconozca el concepto y la función de la ESS en los planes y programas nacionales de desarrollo;
- esfuerzos para mejorar la coordinación de las políticas, incluidas las políticas intersectoriales que requieren la intervención de varias entidades administrativas;
- diversos mecanismos para ampliar la ESS en el plano nacional o subnacional;
- distintos contextos territoriales a los que deberían adaptarse las políticas;
- un proceso participativo que implique a una gama variada de OEES en la construcción conjunta de políticas (UNRISD 2016; Utting 2017).

El plan de desarrollo de la ESS de la ciudad de Barcelona es un buen ejemplo del desarrollo de una iniciativa de nivel municipal que refleja muchos de los elementos anteriores (véase el cuadro 4.2).

3.1. Desafíos e impedimentos

3.1.1. Garantizar la continuidad entre ciclos políticos

La construcción de un ecosistema eficaz de ESS que incluya un plan o estrategia de desarrollo requiere un compromiso con un proceso largo y lento que probablemente sobreviva a los cambios en el liderazgo político. Las legislaciones sobre la ESS pueden ayudar a asegurar el apoyo estatal en la implementación de los planes de desarrollo de la ESS (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS). Para salvaguardar la continuidad del plan o estrategia de desarrollo para la ESS a través de una mayor visibilidad en la agenda de desarrollo, pueden ser necesarios objetivos mensurables que muestren la diferencia que pueden marcar las políticas de ESS sobre el terreno. La consecución de dichos objetivos puede ayudar a convencer a los partidos de la oposición de los méritos de la ESS y aumentar las posibilidades de un apoyo político continuado a las políticas de promoción de la ESS. Los casos de Italia y Quebec son un ejemplo de ello, ya que gozan de un apoyo político continuado, aunque en diferentes grados, independientemente de la frecuente rotación

de partidos y líderes en el poder, debido a su buen rendimiento, además del poder organizativo de las OEES (Utting 2017). Por lo tanto, las estrategias eficaces de comunicación y promoción, así como la recopilación de datos y las evaluaciones eficaces del rendimiento y los efectos reales, son un elemento necesario para garantizar la continuidad entre los ciclos políticos (véase el Capítulo 9: Concienciación y promoción de la ESS, y el Capítulo 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos).

3.1.2. Asegurar la eficiencia de las administraciones

Los planes establecidos con buenas intenciones pueden fracasar debido a procedimientos administrativos excesivamente complejos, rígidos y poco transparentes, o a la mala gestión de los funcionarios de las administraciones públicas, lo que abarca desde los métodos “descendentes” y la gestión disfuncional hasta la corrupción y el clientelismo. Otros riesgos son la falta de recursos del personal, los despidos masivos de personal experimentado por motivos políticos y la contratación de nuevo personal sin experiencia ni conocimiento de la ESS. El diseño y la aplicación de un plan de desarrollo han de ir acompañados de reformas administrativas para abordar estas cuestiones, incluida la formación del personal, medidas para emplear los conocimientos y la experiencia institucionales acumulados, la simplificación de la burocracia, una mayor transparencia, el fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones de las OEES asociadas y la evaluación periódica de los programas por parte de instituciones externas a la entidad encargada de la aplicación (Utting 2017; Rojas Herrera y Cañedo Villarreal 2020).

3.1.3. Afrontar la falta de coherencia de las políticas

Otro desafío importante en la promoción de la ESS mediante planes o estrategias de desarrollo es lograr la coherencia de las políticas a través de la coordinación dentro del gobierno. Dado que las OEES están activas en sectores tan diversos como la agricultura, la vivienda o la prestación de servicios sanitarios, es natural que sean responsabilidad de diferentes ministerios y departamentos administrativos en los gobiernos federales y en las distintas jurisdicciones territoriales. Garantizar que todas las unidades gubernamentales trabajen con la misma comprensión de la ESS y sean conscientes de los esfuerzos de las demás para promover las OEES es

una tarea complicada pero esencial. En consecuencia, los consejos de coordinación interministerial (idealmente con la participación de representantes de la ESS) u órganos similares pueden limitar los riesgos derivados de las expectativas contradictorias por parte de diferentes sectores y OEES, o de las diferentes medidas de promoción que entren en contradicción.

3.1.4. Limitaciones en materia de recursos

Las limitaciones en materia de recursos siguen siendo un problema pertinente en la aplicación de los planes o estrategias de desarrollo, especialmente en los países de bajos ingresos. A menudo, estas limitaciones se ven impulsadas por políticas contradictorias emprendidas por algunas partes del gobierno (que generalmente no trabajan directamente en las políticas de ESS), que pueden favorecer distintas características básicas de las políticas neoliberales, a saber, la reducción del aparato estatal, y una disciplina fiscal y controles sobre el gasto público más estrictos (Utting 2017). Este fenómeno también puede afectar a países más ricos, como España, que no hizo un seguimiento de las medidas de promoción contenidas en su ley de 2011 para la economía social debido a que se dio prioridad política a la aplicación de políticas de austeridad (Chaves-Avila et al. 2020).

No obstante, el apoyo a la ESS puede abrirse paso incluso en presupuestos ajustados cuando se presentan los argumentos adecuados por medio de una comunicación y una promoción proactivas entre el público general y las partes más influyentes del gobierno. Como se demostró en el Capítulo 3, fue precisamente a raíz de la crisis financiera mundial que el número de leyes sobre la ESS comenzó a aumentar exponencialmente. Después de la crisis, que reveló las consecuencias devastadoras de las políticas neoliberales, los argumentos a favor de las OEES como entidades económicas socialmente equitativas y más resilientes en el contexto de la crisis atrajeron la atención de aquellos que formulan políticas. La función de las OEES a la hora de prestar servicios sociales y satisfacer necesidades básicas en las comunidades locales durante los confinamientos debidos a la COVID-19 también puede ser un elemento sólido de los argumentos normativos en favor de la ESS cuando se haga frente a presupuestos reducidos (Barco Serrano et al. 2019).

4. Orientaciones sobre la incorporación de la ESS en los planes y programas de desarrollo

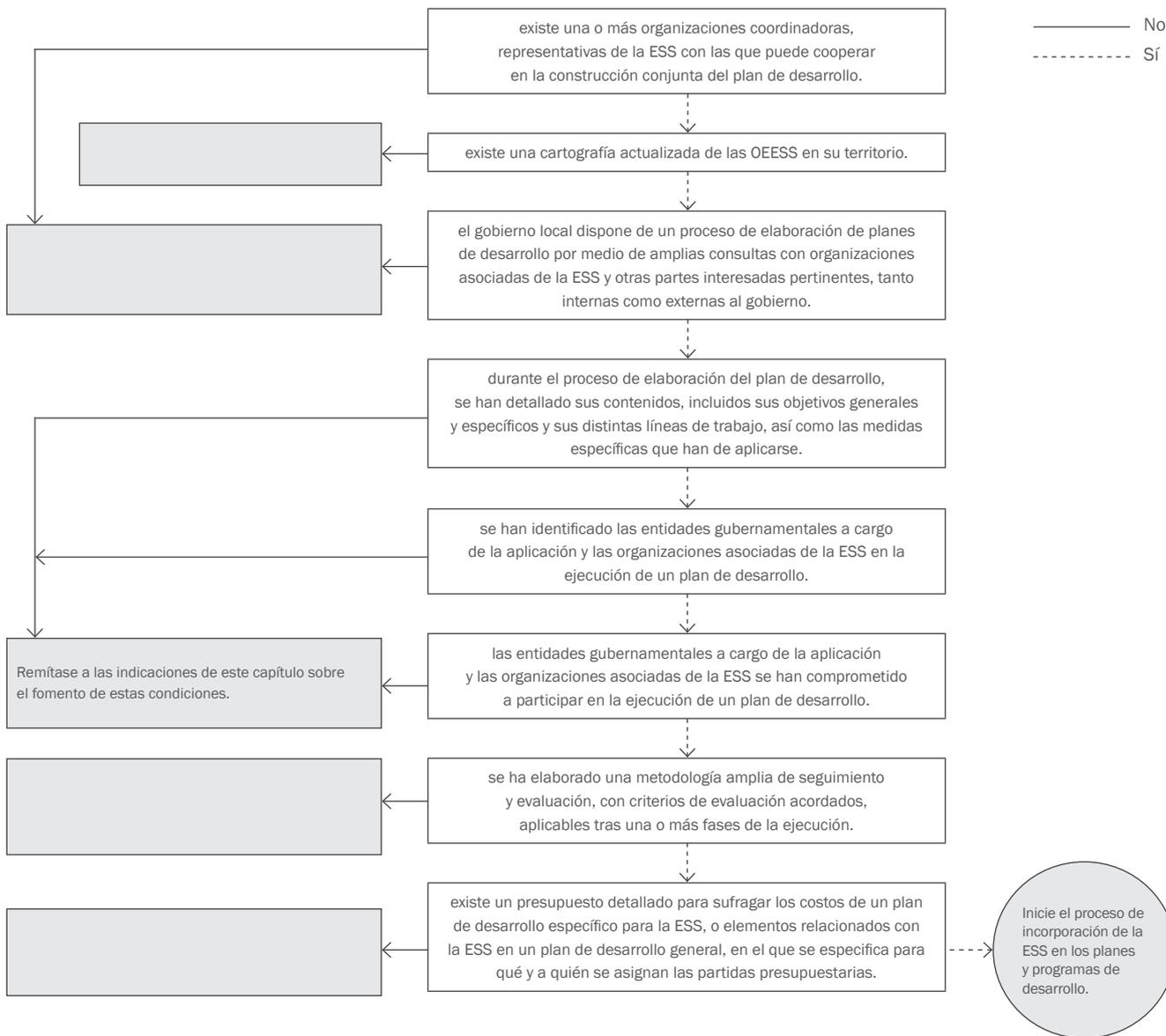
Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que se estén comprometidos a iniciar o reforzar la incorporación de la ESS en los planes y programas de desarrollo en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con las OEES y otras partes interesadas pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Hay dos puntos de partida principales en la incorporación de la ESS en los planes o estrategias de desarrollo:

- el inicio del proceso (véase la sección 4.1);
- la mejora o actualización de los planes de desarrollo existentes (véase la sección 4.2).

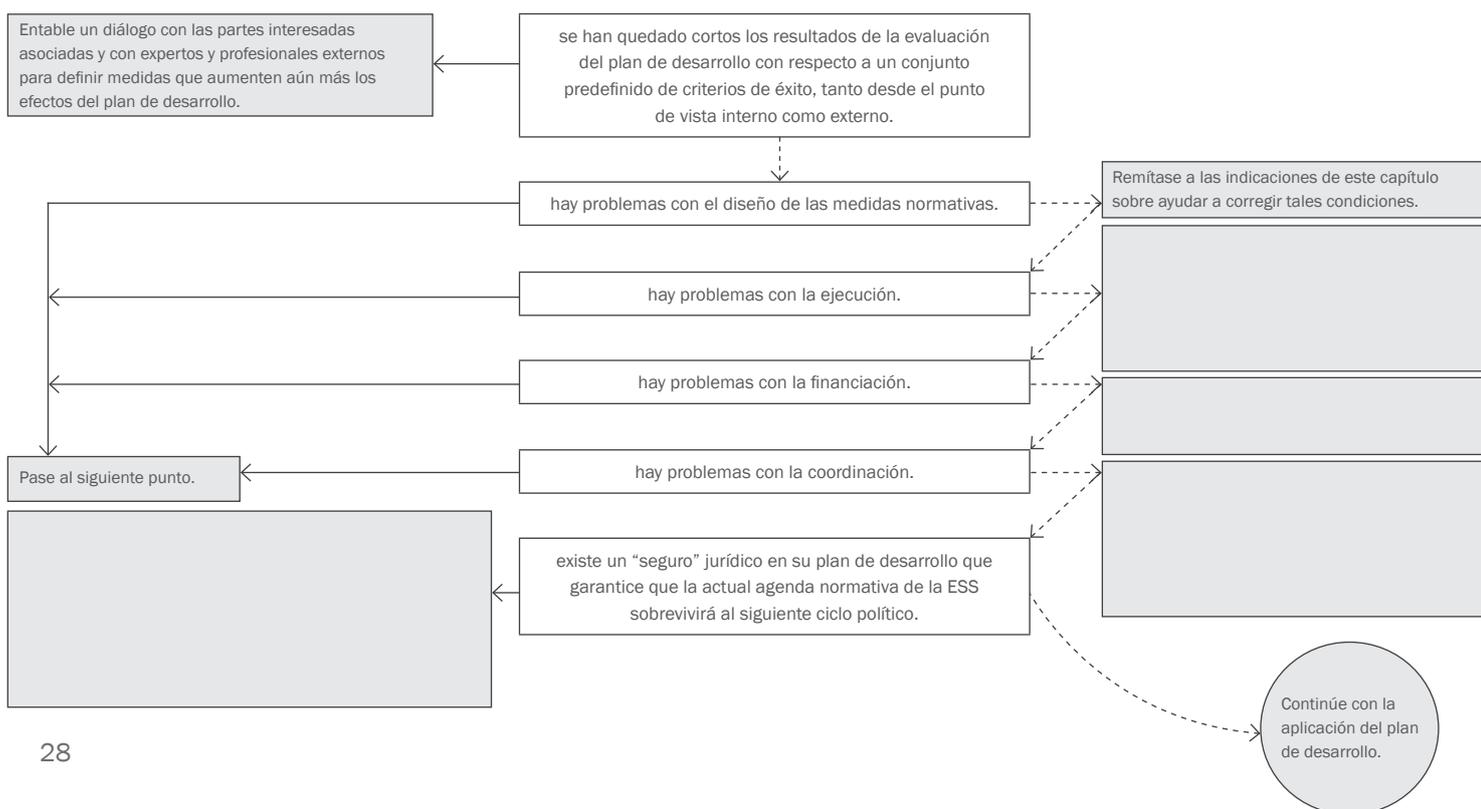
4.1. El inicio del proceso

Para iniciar un proceso de incorporación de la ESS en los planes y programas de desarrollo, compruebe si:



4.2. La mejora o actualización de los planes de desarrollo existentes

Para mejorar o actualizar esfuerzos existentes para incorporar la ESS en los planes de desarrollo, junto con los asociados de la ESS, compruebe si:





CAPÍTULO 5

Organizaciones de apoyo para la ESS

1. Introducción

Una organización de apoyo para la ESS es un tipo específico de organización establecida por el sector público o privado, o a través de un partenariado público-privado, que lleva a cabo una variedad de actividades de apoyo que afectan directamente a la ESS, como el diseño y la aplicación de legislación sobre la ESS, planes y estrategias de desarrollo y políticas públicas en favor de la ESS, así como otros servicios no vinculados directamente a la acción gubernamental. La característica fundamental de una organización de apoyo es una fuerte relación con las OEES. Existen diversas formas de organizaciones de apoyo, tanto en el sector público como en el privado, en diferentes niveles de gobernanza. Entre ellas están los ministerios o departamentos específicos a cargo de la ESS y los organismos intermediarios y centros de investigación que trabajan en la ESS.

Para ser eficaces, las organizaciones de apoyo de las autoridades públicas deben trabajar en asociación con las redes y organizaciones coordinadoras de la ESS para la aplicación. Estas redes y organizaciones a menudo participan en la construcción conjunta de legislaciones sobre la ESS y planes y programas de desarrollo (véase el Capítulo 2: Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS, y el Capítulo 4: Incorporar la ESS en los planes de desarrollo.). Después de la “construcción conjunta”

de políticas, es decir, el proceso de diseño de las políticas con múltiples partes interesadas, estas asociaciones también son fundamentales para la aplicación de las políticas, o la “producción conjunta” (Mendell y Alain 2013).

Una función esencial en la construcción y la producción conjuntas de las políticas de ESS la suelen desempeñar los llamados intermediarios, una forma de organización de apoyo en la intersección del movimiento de la ESS y los agentes de las políticas públicas. Entre sus actividades, destinadas a mediar entre los agentes de la ESS y el gobierno, figuran las siguientes:

- movilizar y representar los intereses de las OEES y de múltiples sectores de la ESS;
- reforzar la identidad y los valores comunes de la ESS;
- educar a responsables de formular políticas sobre las especificidades y la diversidad del sector de la ESS;
- ayudar a las empresas de la ESS a navegar por el entorno normativo;
- analizar las repercusiones de las medidas gubernamentales existentes en las OEES;
- contribuir al desarrollo de la capacidad en las distintas fases del desarrollo de la organización o empresa;

- definir y difundir las mejores prácticas y las condiciones en las que estas pueden reproducirse;
- facilitar el acceso de las OEES a la financiación y los mercados (incluidos mecanismos financieros adaptados a las especificidades de la ESS y formas de acceder a los mercados públicos y privados) a través de apoyo financiero y técnico (Mendell y Alain 2013).

2. Tipos de organizaciones de apoyo de la ESS

Dependiendo del grado de implicación del sector público, las organizaciones de apoyo tienen una o múltiples características de los tipos mostrados en la figura 5.1, definidos por su relación con el sector público o privado.

2.1. Ministerios y departamentos gubernamentales que apoyan la ESS

Las organizaciones de apoyo en el seno del gobierno son una parte del gobierno que trabaja con la ESS. Pueden crearse en varios niveles de gobernanza. Algunos ejemplos de organizaciones en el plano nacional y local son:

- la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), que se creó bajo el Ministerio de Trabajo y Empleo en Brasil en 2003;
- el Organismo de promoción de la empresa social de Corea (KoSEA), establecido bajo el Ministerio de Empleo y Trabajo de la República de Corea en 2011;
- el Comisionado de Economía Cooperativa, Social y Solidaria del Ayuntamiento de Barcelona, que se creó como impulsor y catalizador del PIES, el plan de impulso de la ESS (2016-2019), especialmente a través de una de sus principales agencias, Barcelona Activa (véase el cuadro 5.1);

- la Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo de la Ciudad de México (STyFE), que se encargó de la ejecución del programa de ESS de la ciudad de 2016, titulado “Programa Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (Cooperativas CDMX 2016)”, a través de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (véase el cuadro 5.1).

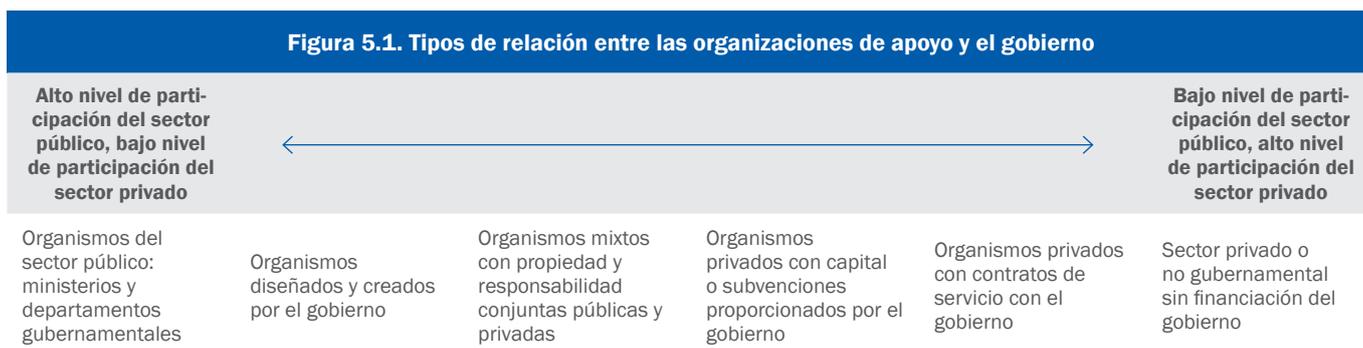
2.2. Intermediarios entre el gobierno y la ESS

Las organizaciones de apoyo que desempeñan la función de mediador o agente entre el gobierno y el sector de la ESS se denominan comúnmente intermediarios. Estas facilitan y coordinan el flujo de información entre los gobiernos y las OEES y contribuyen a crear y mejorar el ecosistema de la ESS. Sugieren innovaciones e inician cambios en el ecosistema de la ESS como intermediarios o agentes intermedios entre el gobierno y las OEES. La mayoría de los intermediarios son autónomos e independientes en cuanto a su relación organizativa. Incluso si son creados por un gobierno, disponen de cierto grado de autonomía e independencia de este. Un ejemplo de organismo cuasi gubernamental es el Consejo de Gobiernos Locales sobre la Economía Social y Solidaria, una coalición de 47 jefes de gobiernos locales de la República de Corea que tiene como objetivo revitalizar las comunidades locales mediante la promoción de la economía social.

El tipo más común de intermediarios son los establecidos por el sector privado o partenariados público-privados. Algunos ejemplos son:

- las Cámaras Regionales de la Economía Social y Solidaria (CRESS) en Francia, cuyo Observatorio está coordinado por el Consejo Nacional de CRESS (CNCRESS) en asociación con instituciones del Gobierno nacional de Francia;

Figura 5.1. Tipos de relación entre las organizaciones de apoyo y el gobierno



Cuadro 5.1. Organizaciones gubernamentales de apoyo en Barcelona y la Ciudad de México

Barcelona

Una organización de apoyo fundamental para la aplicación del PIES, el plan de impulso de la ESS de Barcelona (2016-2019), es Barcelona Activa, una entidad municipal dedicada al desarrollo laboral y local. Entre sus líneas estratégicas de actuación, Barcelona Activa pretende conseguir la “facilitación de la economía plural, potenciando la economía social y solidaria, el emprendimiento colectivo y la innovación social”. Barcelona Activa ha desplegado esta línea estratégica de actuación a través de planes de desarrollo económico en los grandes distritos de la ciudad, centrándose especialmente en los aspectos relacionados con el asesoramiento y la formación en ESS, que se duplicaron entre 2016 y 2018. La mitad de las personas que participaron en acciones y servicios de Barcelona Activa relacionados con la ESS lo hicieron por primera vez, lo que demuestra un interés creciente por la ESS dentro de la ciudad gracias a una difusión satisfactoria.

Barcelona Activa también gestiona un nuevo equipamiento municipal llamado InnoBa, inaugurado a finales de 2018. Este es el punto de acogida y orientación a los proyectos de ESS, y ofrece actividades, servicios especializados, investigación, formación y espacios de experimentación e incubación de ESS e innovación socioeconómica (Chaves-Avila et al. 2020).

Ciudad de México

La STyFE de la Ciudad de México es un ejemplo de una secretaría gubernamental que apoya el desarrollo de la ESS. La STyFE es el órgano responsable de la ejecución del programa de ESS de 2016 titulado “Programa Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México”. El programa tenía como objetivo impulsar la formación de nuevas sociedades cooperativas y fortalecer y consolidar las capacidades de las que ya se encontraban operando. Para tal fin, la STyFE facilitó el acceso de las cooperativas a los mercados por medio de la prestación de asistencia técnica especializada y recursos económicos. La ejecución del programa conllevó una combinación de pruebas de selección, capacitación en ESS y apoyo técnico y financiero. No obstante, según Rojas Herrera y Cañedo Villarreal (2020), el proceso de ejecución se vio afectado negativamente por:

- un cambio abrupto en el personal y los instructores tras un cambio de gobierno;
- la rescisión del acuerdo con una universidad de gran reputación que impartía los programas de capacitación;
- la rescisión de un acuerdo de larga duración entre el gobierno y el movimiento cooperativo, el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (CCFCDF).

Estos cambios llevaron a una importante reducción del número de instructores en el marco del acuerdo con el nuevo asociado (el Instituto de Capacitación para el Trabajo, adscrito a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social). Dos terceras partes de los nuevos instructores contratados por el nuevo gobierno tenían poca o ninguna experiencia en la materia, lo que se tradujo en una fuerte disminución de la calidad de la asistencia técnica. La rescisión del acuerdo con la universidad que impartía los programas de formación y el CCFCDF también afectó negativamente a la ejecución. Por ejemplo, la rescisión abrupta del acuerdo con este último en junio de 2015 eliminó la dimensión de “construcción conjunta” del programa de ESS de la ciudad y condujo de facto a una transición, al menos temporal, hacia un enfoque de ejecución “descendente”, ya que el acuerdo había sido la base para permitir un espacio institucional para el diálogo y la adopción de decisiones sobre políticas públicas para el gobierno y los agentes de la ESS (Rojas Herrera y Cañedo Villarreal 2020).

- el Observatorio Español de la Economía Social y la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) en España;
- el Observatorio de Política Social de Malopolskie y la Academia de Desarrollo de la Economía Social en Cracovia, Polonia;
- el Foro Brasileño de Economía Solidaria en Brasil;
- el Comité Sectorial de Mano de obra– Economía Social Acción Comunitaria, en Quebec;
- *Chantier de l'économie sociale* y el Consejo de la Cooperación y la Mutualidad de Quebec, en Canadá (véase el cuadro 5.2);
- el Centro de Economía Social de Seúl en la República de Corea (véase el cuadro 5.2).

Contar con una amplia coalición de agentes e iniciativas, incluidas OEES y movimientos sociales, es esencial para el éxito de la ESS a la hora de establecer mejores relaciones de colaboración con el gobierno, crear iniciativas innovadoras de ESS, especialmente en la economía informal, y generar y ocupar espacios normativos. Algunos buenos ejemplos de intermediarios con una amplia coalición son: el ámbito participado de Barcelona, *Chantier de l'économie sociale* de Quebec y el FBES de Brasil.

Los intermediarios en forma de redes también pueden representar un tipo específico de organización de la ESS, como las cooperativas, o múltiples tipos de organizaciones bajo la rúbrica de la ESS. Entre los ejemplos del primer grupo se encuentran las federaciones de cooperativas o las organizaciones sectoriales, como la Federación de Grupos de Usuarios de Bosques Comunitarios de

Cuadro 5.2. Ejemplos de intermediarios en Seúl y Quebec

Seúl

El Centro de Economía Social de Seúl (CESS), un organismo intermediario importante de apoyo a la EES, fue fundado en enero de 2013 como un partenariado público-privado con el Gobierno Metropolitano de Seúl. Las organizaciones no gubernamentales habían propuesto que el énfasis de la política municipal existente en materia de ESS pasara de prestar apoyo financiero temporal a OEES individuales a fomentar un ecosistema sostenible de la ESS propicio para su cooperación. El Gobierno Metropolitano de Seúl respondió a esto mediante la adopción del *Crecimiento de la economía de Seúl sobre la base de la inclusión y la solidaridad* como su principal visión de política económica para fomentar este ecosistema. Igualmente, estableció los planes para el CESS y encargó a una de sus organizaciones asociadas, la Red de economía social de Seúl, la tarea de gestionar el nuevo centro.

Entre las tareas del CESS figuran, entre otras:

- identificar OEES y prestar apoyo a los agentes de la ESS;
- definir y respaldar el desarrollo y la difusión de los modelos empresariales de la ESS;
- prestar apoyo de consultoría de gestión y comercialización a OEES;
- fomentar las plataformas en línea y fuera de línea de creación de redes entre agentes de la ESS;
- facilitar las adquisiciones públicas de productos de la ESS;
- investigar y proponer medidas de políticas para la ESS;
- realizar otros proyectos pertinentes para la ESS.

El CESS también promueve las estrategias locales de desarrollo de la ESS como una solución a las disparidades regionales y apoya activamente la creación de centros similares en los distritos autónomos en el contexto de sus propias agendas locales. Como resultado, a principios de 2020, 23 de los 25 distritos de Seúl disponían de sus propias redes y centros de economía social bajo la coordinación del CESS. A pesar de estos resultados tan positivos, se han expresado inquietudes porque la mayoría de las actividades del CESS siguen dependiendo del presupuesto del Gobierno Metropolitano de Seúl, lo que puede comprometer la autonomía del centro y plantea riesgos para la continuidad de la política de apoyo a la ESS en caso de un cambio de gobierno (Yoon y Lee 2020).

Quebec

El Ministerio de Economía e Innovación presta apoyo financiero a las organizaciones en red. *Chantier de l'économie sociale* y el Consejo de la Cooperación y la Mutualidad de Quebec son ejemplos notables de estas organizaciones en red. Ambas organizaciones utilizan esos fondos para emprender proyectos en colaboración con otras organizaciones y agentes de la economía social para respaldar a las OEES. Su naturaleza intermediaria también permite un mayor compromiso de la sociedad civil con la economía social, al tiempo que llevan a cabo proyectos que reflejan su mandato. Por ejemplo, en el pasado Chantier ha realizado proyectos relacionados con la transferencia de conocimientos sobre innovación social (Mendell et al. 2020).

Nepal y la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas en el sector agrícola de Malí. La Red de economía social de Seúl, de la que forman parte varias OEES, es un ejemplo del segundo grupo. Los intermediarios que se ocupan exclusivamente de un tipo de organización normalmente no pueden abordar las inquietudes de otros tipos de organizaciones de la ESS. La medida en que los intermediarios son capaces de trabajar para diversos tipos de organizaciones de la ESS influye en el desarrollo de las políticas públicas (Mendell y Alain 2013). Los gobiernos han de seleccionar a los asociados de manera que se aumente la posibilidad de colaboración y refuerzo mutuo entre una amplia gama de agentes de la ESS.

3. Orientaciones sobre las organizaciones de apoyo para la ESS

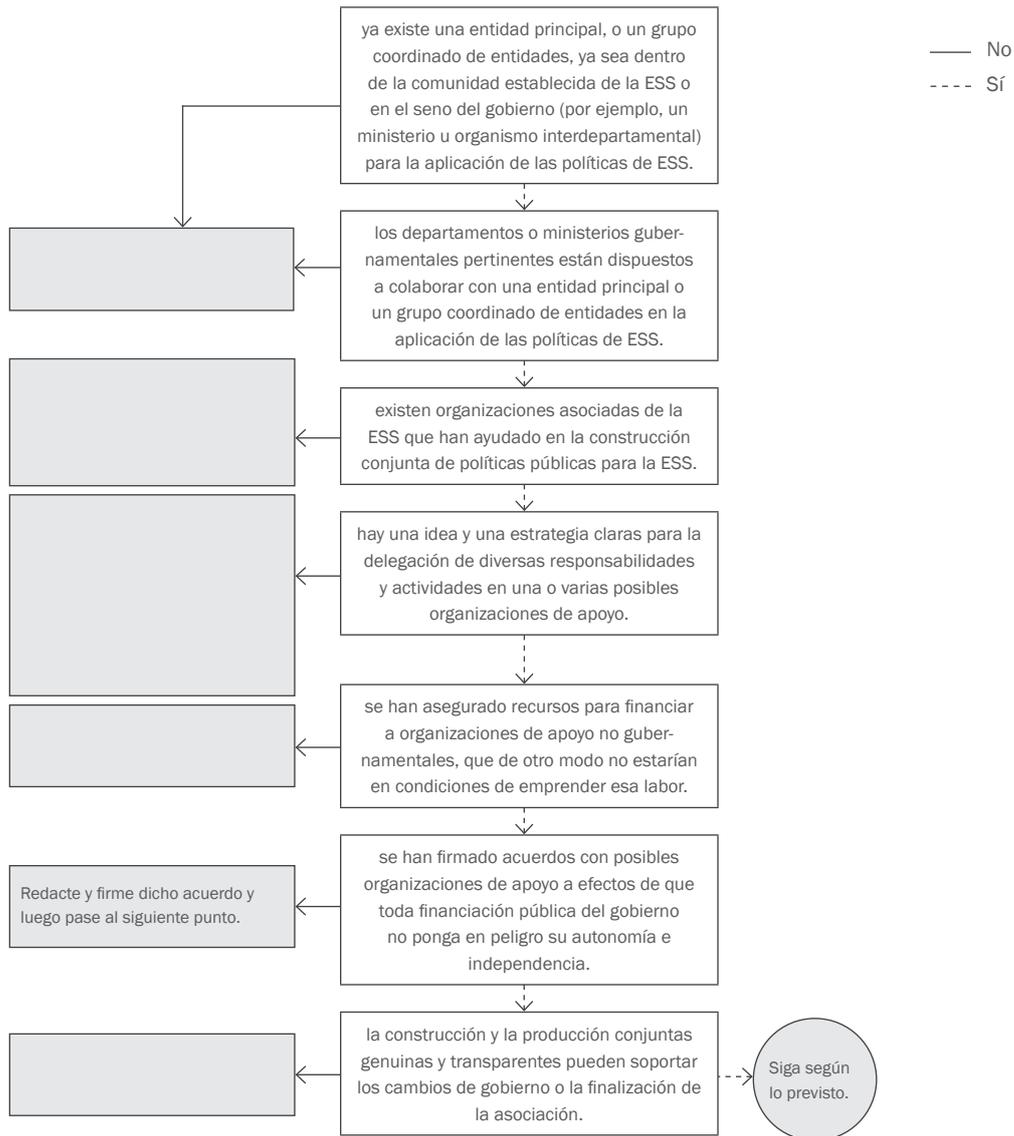
Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos a iniciar o reforzar el despliegue de organizaciones de apoyo para la ESS en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con entidades de la ESS y otras partes interesadas pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Estas orientaciones abarcan:

- el inicio del proceso de creación de organizaciones de apoyo (véase la sección 3.1);
- la mejora del despliegue institucional existente (véase la sección 3.2).

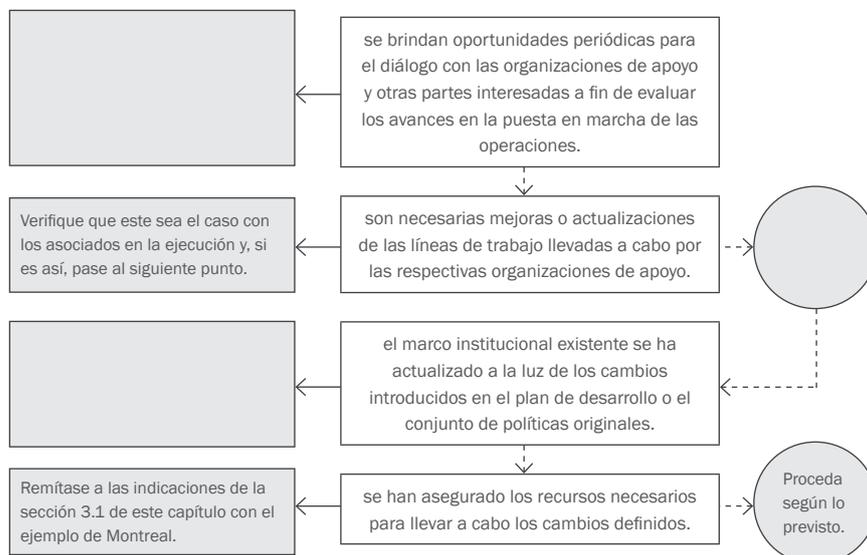
3.1. El inicio del proceso

Para iniciar el proceso de establecimiento de organizaciones de apoyo para la ESS en su territorio, compruebe si:



3.2. La mejora del despliegue institucional existente

Para mejorar el despliegue institucional existente de las organizaciones de apoyo para la ESS, en concertación con los asociados de la ESS, compruebe si:





CAPÍTULO 6

Desarrollo de la capacidad para la ESS

1. Introducción

El desarrollo de la capacidad para la ESS tiene como objetivo empoderar a todas las partes interesadas de la ESS para que puedan crear y mejorar su capacidad, compromiso y competencias para iniciar, planificar, gestionar, emprender, organizar, presupuestar, monitorear, supervisar y evaluar las actividades y relaciones de la ESS. Los servicios de desarrollo de la capacidad en diversas competencias para la ESS pueden prestarse a organizaciones o individuos tanto en el sector público como en el privado.

El desarrollo de la capacidad en todos los niveles de gobierno, y en particular en el local, es fundamental para promover la ESS. El desarrollo de la capacidad para la ESS en los gobiernos a menudo implica proporcionar las herramientas para ayudar a funcionarios del gobierno a cumplir mejor sus responsabilidades en relación a la creación y aplicación de legislaciones y políticas sobre ESS, la elaboración de presupuestos para la ESS, la promoción del compromiso de los agentes de la ESS y la garantía de transparencia y rendición de cuentas en todo el proceso administrativo.

Facilitar el acceso de las partes interesadas de la ESS a servicios adecuados de desarrollo de la capacidad es uno de los componentes esenciales de las políticas públicas para crear y fortalecer un ecosistema propicio de ESS. El desarrollo de la capacidad para

los agentes de la ESS engloba una amplia variedad de medidas educativas y de apoyo, incluida la formación y los servicios de asesoramiento (por ejemplo, la tutoría y el acompañamiento a medida) que son necesarios a lo largo de las diversas etapas de desarrollo de las OEES, como ayudarles a establecerse, sobrevivir y ser sostenibles y viables con el fin de ampliar sus operaciones o su impacto social. De hecho, si no se tienen en cuenta desde el principio unos servicios adecuados de desarrollo de la capacidad en las políticas y estrategias más amplias de fomento de la ESS, existe el riesgo de que este vacío pueda dar lugar a altas tasas de fracaso entre las cooperativas y empresas sociales recién creadas (Utting 2017).

Los servicios de desarrollo de la capacidad pueden ser iniciados y gestionados por universidades, organismos públicos, como agencias gubernamentales, u organizaciones privadas, incluidos centros empresariales y plataformas incubadoras. A menudo, estos servicios son prestados por una combinación de agentes públicos y privados, ya sea a través de contratos de servicios o de partenariados público-privados (véase también el Capítulo 5: Organizaciones de apoyo para la ESS). Los agentes que prestan servicios de desarrollo de la capacidad a OEES desempeñan una función fundamental en la creación y el mantenimiento de un ecosistema eficaz de la ESS.

Como se señaló anteriormente, cabe destacar que, si bien las medidas de desarrollo de la capacidad se centran principalmente en el desarrollo de las OEES, la capacitación de funcionarios públicos para ayudarles a comprender mejor la ESS también es esencial para el buen diseño y aplicación de políticas de ESS, incluidas las adquisiciones públicas de bienes y servicios de la ESS, que se analizan con más detalle en el Capítulo 8: Acceso a mercados para la ESS.

2. Políticas públicas para la prestación de servicios de desarrollo de la capacidad para la ESS

Los gobiernos comprometidos con garantizar un ecosistema óptimo de desarrollo de la capacidad para la ESS en su territorio deberían:

- en consulta con los agentes de la ESS, determinar las posibles lagunas, divisiones y desajustes en la gama, la calidad y la cantidad de los servicios de desarrollo de la capacidad ofrecidos para satisfacer las necesidades reales sobre el terreno (incluido en términos de accesibilidad geográfica). Por ejemplo, puede haber una falta de servicios de desarrollo de la capacidad para los jóvenes, o para los funcionarios públicos que se ocupan de cuestiones relacionadas con la ESS;
- establecer un plan o estrategia integral para el desarrollo de los recursos humanos (véase el Capítulo 4: Integración de la ESS en los planes de desarrollo);
- integrar elementos de la ESS en los planes de estudio de los cursos existentes de desarrollo de la capacidad para actividades económicas, como las empresas de nueva creación y las pymes (asegurándose de que los cursos integrados relacionados con la ESS se adapten a las necesidades y características específicas de las OEES, es decir, que combinen elementos más generalmente asociados con los módulos de desarrollo empresarial convencional con dimensiones específicas de la ESS, lo que a menudo se denomina “enfoque trenzado”);
- asignar recursos para iniciar o fortalecer programas de desarrollo de la capacidad especialmente diseñados para OEES, ya sea como parte del aparato público o a través de acuerdos de subvención con organizaciones de terceros o beneficiarios

individuales, con el objetivo de garantizar que dichos programas estén disponibles y sean asequibles incluso para los agentes de la ESS con pocos recursos;

- garantizar que las iniciativas de desarrollo de la capacidad sean sostenibles a lo largo del tiempo en términos de movilización de recursos e impacto;
- integrar mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación en el despliegue de los programas de desarrollo de la capacidad para la ESS (adaptado de OCDE s. f. A).

Las políticas de desarrollo de la capacidad para la ESS dirigidas a los jóvenes son especialmente esenciales e importantes para garantizar un ecosistema sostenible para la ESS (véase el cuadro 6.1).

Cuadro 6.1. Plan de desarrollo de recursos humanos para la economía social dirigido a los jóvenes en la República de Corea

En 2018, el Ministerio de Empleo y Trabajo publicó el Plan maestro de desarrollo de recursos humanos para la economía social, un plan interdepartamental, como una de las medidas normativas para afrontar las deficiencias de los programas existentes de desarrollo de la capacidad para la ESS. El plan incluía un aumento del número de equipos de emprendimiento social beneficiarios del Programa de apoyo al emprendimiento social de jóvenes. El programa selecciona equipos de jóvenes de emprendimiento social con ideas empresariales innovadoras y creativas y otorga a cada uno de ellos un fondo de puesta en marcha, un espacio de trabajo y capacitación y asesoramiento para ayudarles a empezar. Una vez que están en funcionamiento, el programa continúa apoyando su crecimiento hasta que se convierten en empresas sociales en toda regla. El programa se inició en 2011 y en 2019 había crecido significativamente, con 800 equipos emprendedores seleccionados ese año. El plan pretende seguir aumentando el número de beneficiarios hasta llegar a 1 000 equipos al año (Yoon y Lee 2020).

Para optimizar la prestación de servicios de desarrollo de la capacidad, es útil adoptar un enfoque amplio que examine el contenido y el alcance de las exigencias de desarrollo de la capacidad de las OEES en las diferentes etapas de su evolución, desde la fase de puesta en marcha hasta que sean sostenibles en términos de sus operaciones y finanzas, con potencial para la ampliación.

Los servicios de desarrollo de la capacidad para la ESS pueden dividirse en cinco grupos:

- (i) formación y educación;
- (ii) funciones de asesoramiento (como la tutoría y el acompañamiento a medida);

- (iii) financiación de servicios de desarrollo de la capacidad para la ESS;
- (iv) servicios de incubación, como plataformas, incubadoras o parques de ESS;
- (v) creación de redes para el desarrollo de la capacidad (adaptado de OCDE s. f. A).

En la práctica, los servicios ofrecidos en los programas de capacidad de la ESS a menudo incluyen más de uno de los grupos mencionados y pueden prestarse simultáneamente (y también pueden abarcar otras medidas de apoyo, como la provisión de capital inicial, que se analiza en el Capítulo 7: Acceso a financiación para la ESS). No obstante, esta categorización es útil para examinar opciones concretas extraídas de experiencias en diferentes etapas del desarrollo de las OEES, en las que pueden ser necesarios o más valiosos distintos tipos de intervenciones.

Los acuerdos y asociaciones formales son fundamentales para impartir programas de formación en ESS a través de organizaciones externas, como los intermediarios de la ESS, como ocurre en el caso de Quebec, y las universidades, como en el caso de la Ciudad de México (véase el Capítulo 5: Organizaciones de apoyo para la ESS). Los acuerdos y las asociaciones especifican los términos y condiciones, incluidos los mecanismos financieros, los contenidos educativos, los destinatarios y la autonomía de los instructores, entre otros aspectos.

2.1. Formación y educación

La formación y la educación sobre el entorno jurídico y normativo pueden comprender una serie de esferas relacionadas con la creación y el desarrollo de OEES, como la gestión, la gobernanza, la calidad de los productos y servicios, el acceso al mercado y a financiación, y la medición del impacto o el rendimiento. Las políticas públicas para impulsar la formación en estos ámbitos pueden tomar tres vías principales:

- establecer programas de formación en ESS;
- reforzar los programas de educación y formación en ESS existentes fuera del gobierno;
- incorporar la formación específica en ESS en los programas de educación y formación existentes.

Estas tres opciones no se excluyen mutuamente y pueden complementarse entre sí.

2.1.1. Establecer programas de formación en ESS

Los gobiernos locales pueden establecer programas de formación en ESS por sí mismos o en asociación con el sector privado (incluidas las organizaciones sin ánimo de lucro). En ambos casos, es esencial realizar una serie de consultas con las diversas partes interesadas pertinentes para abordar los aspectos que se pasan por alto, complementar los programas existentes y evitar la duplicación. Se pueden con-

Cuadro 6.2. Establecimiento de programas de educación y formación en Seúl, Escocia y Argentina

Seúl

En 2013, a través de una serie de consultas con diversas partes interesadas pertinentes encaminadas a desarrollar una hoja de ruta para mejorar las capacidades de recursos humanos en la economía social, el Gobierno Metropolitano de Seúl creó la Academia de Economía Social, con la misión de proporcionar la formación práctica y de desarrollo de capacidades básicas necesaria para poner en marcha y gestionar empresas de la economía social. La hoja de ruta también incluía planes para expandir la red de expertos y alumnos. Una encuesta entre antiguos alumnos, realizada en agosto de 2016, reveló que el 88 % de estos continuaron trabajando en el sector de la economía social, y el 31 % de los alumnos que inicialmente no habían trabajado en el sector entraron en él, ya sea encontrando un empleo o poniendo en marcha sus propias empresas sociales. También se creó una plataforma de aprendizaje en línea para proporcionar información sobre los cursos de educación y capacitación, los instructores, el material didáctico y los empleos disponibles en el sector de la economía social de Seúl (Yoon y Lee 2020).

Escocia

Sobre la base de una asociación entre el gobierno escocés, una empresa social y una empresa con ánimo de lucro, se creó la Academia de Empresa Social como empresa social y organización benéfica. La Academia ofrece una amplia gama de programas de aprendizaje y desarrollo para individuos y organizaciones que favorecen el cambio social. Su red de tutores se extiende por toda Escocia, lo que les permite impartir programas con un amplio alcance en las comunidades de todo el país. La mayoría de los programas de la Academia se desarrollan en asociación con redes, organizaciones comunitarias y otros órganos de apoyo, lo que permite adaptar los programas para satisfacer las necesidades locales específicas. En 2018, más de 10 000 alumnos y alumnas se beneficiaron de los programas de la Academia. Actualmente, el modelo se está replicando a nivel mundial a través de una red de plataformas de la Academia de Empresa Social que son gestionadas por asociados de comunidades locales y ecosistemas de apoyo (OCDE 2018).

Argentina

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social es el órgano dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina que asume las responsabilidades del Estado en materia de promoción, desarrollo y regulación de la acción cooperativa y mutualista. Entre otras funciones, actúa como plataforma para facilitar la formación en la creación y el desarrollo de cooperativas agrícolas y de consumo, suministro, vivienda y trabajo, así como de asociaciones mutuales.*

* <https://www.argentina.gob.ar/inaes>

siderar distintas formas de cursos hechos a medida para diferentes grupos de destinatarios, cursos en línea y fuera de línea. La Academia de Economía Social creada por el Gobierno Metropolitano de Seúl y la Academia de Empresa Social, un partenariado público-privado de Escocia, son ejemplos de proveedores de cursos (véase el cuadro 6.2). Los gobiernos locales también pueden crear asociaciones con organismos internacionales para programas de formación y educación, como la Academia de la OIT sobre Economía Social y Solidaria y la serie de formación y talleres del GSEF. Para todos estos mecanismos, se recomienda el seguimiento y la evaluación periódica de los efectos de los programas de educación y formación con miras a mejorar la calidad de los cursos y garantizar que respondan a las necesidades de las OEES.

2.1.2. Reforzar los programas de educación y formación en ESS existentes fuera del gobierno

En los casos en que existan programas de formación en ESS, los gobiernos locales pueden decidir utilizarlos y reforzarlos. Así, las intervenciones de políticas públicas deberían tener como objetivo:

- detectar lagunas en los programas existentes por medio de encuestas;
- proporcionar recursos para abordar los elementos necesarios hasta ahora ignorados en los programas existentes;
- proporcionar infraestructuras y tecnologías para la formación en línea y fuera de línea;
- coordinar los programas existentes que sean compartimentados y fragmentados.

En ausencia de un programa específico para la ESS, los gobiernos locales tienen la opción de identificar y seleccionar programas de educación y formación altamente pertinentes para la ESS e incorporar o reforzar los elementos específicos de la ESS en esos programas en consulta con actores clave. Los organismos que ofrecen programas sobre desarrollo económico local, o formación para pymes o empresas de nueva creación, pueden ser considerados como candidatos para tales colaboraciones (véase cuadro 6.3).

2.2. Servicios de asesoramiento (tutoría y acompañamiento)

La prestación de asesoramiento especializado a las OEES es otro elemento esencial del desarrollo de la capacidad. La identificación de expertos y expertas, en particular en ámbitos de conocimientos

Cuadro 6.3. Incorporación de formación específica en ESS en los programas de educación y formación pertinentes en Durban

La ciudad de Durban, en asociación con la sucursal local de la Agencia para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (SEDA),* incorporó un elemento de incubadora para cooperativas en los programas de formación existentes de la SEDA. En el marco de esta asociación, la SEDA facilita el establecimiento y el registro de cooperativas primarias y apoya su desarrollo empresarial por medio de un amplio abanico de intervenciones, entre las que figura un curso de formación en emprendimiento de cinco días de duración sobre competencias de gestión y desarrollo empresarial. También presta servicios complementarios, como el aumento de la ayuda financiera obtenida de los asociados (Steinman 2020).

* <http://www.seda.org.za/AboutUs>

especializados, y la asignación de presupuestos para consultorías, servicios de acompañamiento y tutoría para los agentes de la ESS, son cruciales para la promoción y el crecimiento de la ESS. Dado que estos servicios pueden proporcionar un apoyo más flexible e individualizado, permiten abordar cuestiones de mayor alcance y prestar servicios a medida para superar los problemas específicos a los que se enfrentan los agentes de la ESS. Para responder a estas consideraciones a medida, los encargados de formular políticas pueden prestar o respaldar una serie de servicios de asesoramiento, entre los que figuran los siguientes:

- servicios de consultoría individualizados para las OEES, normalmente basados en tarifas diarias o por hora, aunque a veces son prestados por empresas con ánimo de lucro de forma gratuita;
- talleres impartidos a OEES en sus propias instalaciones o en centros de formación externos;
- servicios de asesoramiento a petición, como un servicio de ayuda en línea o por teléfono que responda a consultas individuales;
- recursos en línea y fuera de línea para orientar a las OEES que buscan asesoramiento, como diagramas interactivos de flujo de orientación.

2.3. Financiación de las actividades de desarrollo de la capacidad

Los gobiernos locales pueden prestar apoyo financiero a las actividades e instituciones de desarrollo de la capacidad por medio de subvenciones, ayudas

y becas para individuos y organizaciones que emprendan actividades de educación y formación relacionadas con la ESS y participen en ellas. El proceso de selección de los beneficiarios debería basarse en el mérito, ser transparente, objetivo y no discriminatorio, y tener en cuenta el apoyo educativo y de competencias diferenciado que necesitan los individuos u organizaciones. Los criterios utilizados en la selección de beneficiarios de las subvenciones deberían ser claros y abiertos para los y las solicitantes. Entre los criterios apropiados pueden figurar los siguientes: el desempeño anterior; los resultados en las pruebas o la calidad de la solicitud diseñada para medir la capacidad, el compromiso, las aptitudes y la conformidad con el propósito; y las necesidades financieras. Los candidatos entre los que se seleccionan los becarios o beneficiarios de las subvenciones deben demostrar la relevancia de sus actividades para la finalidad de la ayuda o subvención.

2.4. Servicios de incubadora

Los servicios de incubadora son una combinación de servicios de desarrollo de la capacidad destinados a ayudar a establecer o ampliar las OEES, como espacios de trabajo conjunto, formación, acompañamiento, servicios de consultoría, creación de redes y financiación. Estos servicios a menudo se combinan con otros programas de apoyo ofrecidos a las empresas sociales, como ayudas financieras directas y adquisiciones preferenciales (véase el Capítulo 7: Acceso a financiación para la ESS, y el Capítulo 8: Acceso a mercados para la ESS). Los servicios de incubadora se dirigen a organizaciones que pretenden establecerse como OEES, mejorar su gama de productos y su calidad, y aumentar su impacto organizativo, de gestión y financiero, así como social y medioambiental. Las organizaciones que actúan como incubadoras, o los programas compuestos por servicios de incubadora, consideran como su objetivo principal el acompañamiento de las OEES hasta que se convierten en organizaciones independientes y económicamente viables tras completar el programa (OCDE s. f. A; Steinman, 2020). El gobierno también puede incluir elementos adicionales en los servicios de incubadora, como la provisión de espacios físicos (a veces denominados “parques” para OEES), o de apoyo financiero para estos, “plataformas” más dispersas geográficamente, o una combinación de ambos, que pueden ser gestionados por medio de asociaciones públicas, privadas o público-privadas. En particular, la provi-

sión de espacios para la colaboración y la interacción física dentro de las OEES y entre ellas y el gobierno puede crear un entorno propicio para la construcción conjunta de políticas.

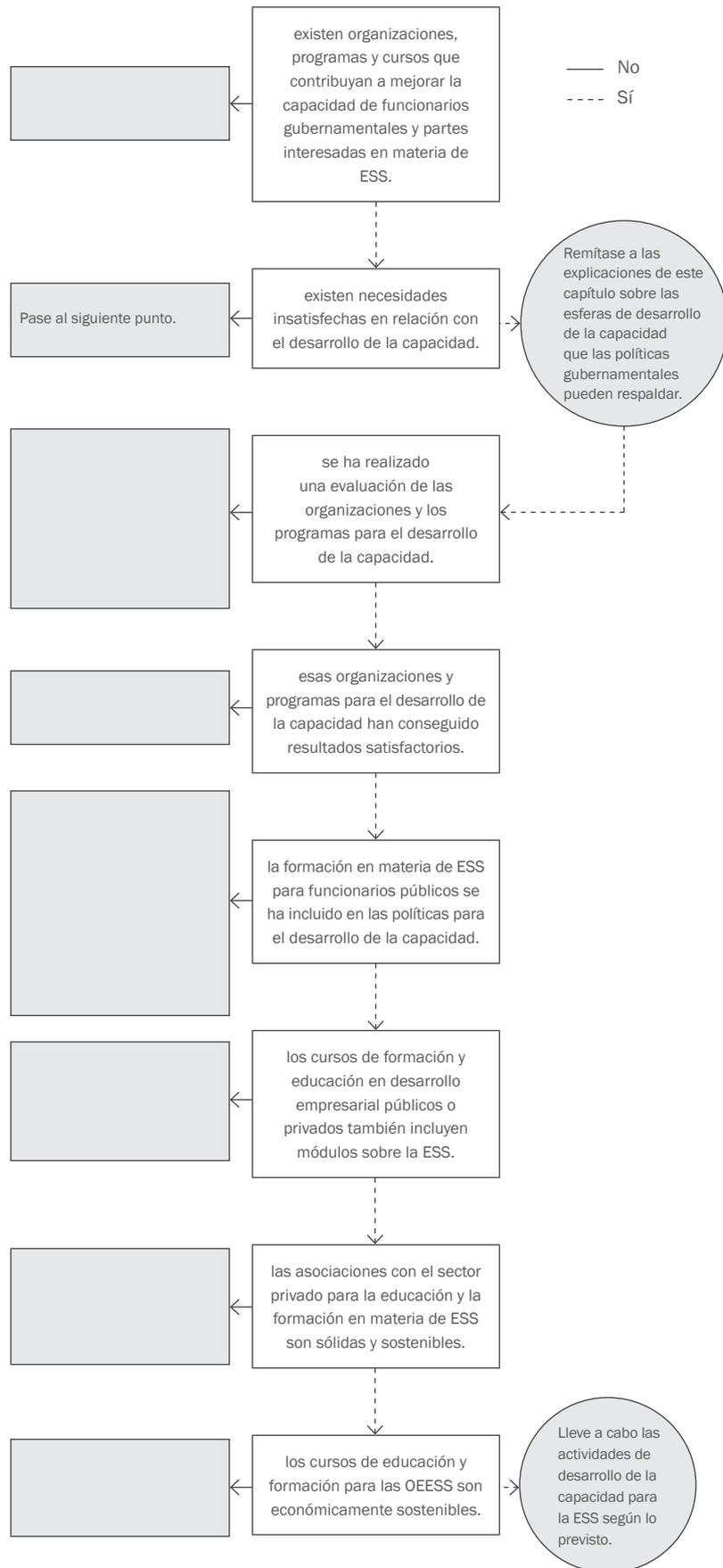
2.5. Creación de redes para el desarrollo de la capacidad

La creación de redes es una parte integral del desarrollo de la capacidad para la ESS, especialmente en las fases más avanzadas de desarrollo. Es algo vital para garantizar el “desarrollo continuo de la capacidad” durante los ciclos de vida de las OEES y facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias entre OEES. La creación de redes también brinda oportunidades para desarrollar sinergias y complementariedades entre los agentes de la ESS y con agentes privados y públicos. Las redes también son útiles para crear asociaciones empresariales y cadenas de valor entre las OEES que permitan el acceso a mercados o faciliten el acceso a financiación (véase el Capítulo 7: Acceso a financiación para la ESS, y el Capítulo 8: Acceso a mercados para la ESS). Por ejemplo, las redes pueden ayudar a las OEES a identificar asociados para compartir y ser copropietarios de infraestructuras e instalaciones, como espacios de almacenamiento o plataformas de comercio electrónico, en particular cuando son pequeñas, tienen pocos recursos o están situadas en zonas remotas. La creación de redes también propicia el “desarrollo de la capacidad política”, en términos de movilización colectiva de recursos para abogar por políticas favorables para la ESS ante los gobiernos. Muchas redes de ESS, algunas financiadas principalmente por gobiernos, realizan actividades de apoyo al desarrollo de OEES sobre el terreno, así como funciones de promoción para mejorar el entorno jurídico y normativo favorable a la ESS en su territorio (OCDE/UE 2017).

3. Orientaciones sobre el desarrollo de la capacidad para la ESS

Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos a iniciar o reforzar medidas de desarrollo de la capacidad para la ESS en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con entidades de la ESS y otras partes interesadas pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Para iniciar o mejorar las actividades de desarrollo de la capacidad para la ESS en su territorio, compruebe si:





CAPÍTULO 7

Acceso a financiación para la ESS



1. Introducción

La financiación permite a las OEES ponerse en marcha, desarrollarse, crecer y alcanzar sus múltiples objetivos en los ámbitos económico, social y medioambiental. El acceso a financiación es fundamental para la creación, el crecimiento y la sostenibilidad de las OEES.

Debido a su gobernanza y, en particular, a la priorización de objetivos sociales y medioambientales sobre la maximización de beneficios, los inversores comerciales que únicamente buscan esa maximización económica tienden a prestar menos atención a las OEES que a las empresas con ánimo de lucro. Además, puede que las OEES en sus etapas iniciales no dispongan de la capacidad o las competencias para atraer la atención o cumplir las exigentes condiciones de los inversores comerciales y sociales.

En el caso de las empresas con ánimo de lucro, existen, a grandes rasgos, tres tipos de recursos financieros apropiados para las diferentes fases del ciclo empresarial, a saber:

- (i) capital inicial para comenzar las fases previas y posteriores a la incubación;
- (ii) capital a largo plazo con bajos tipos de interés (“capital paciente”), que proporciona margen de maniobra para que la empresa desarrolle su capacidad y gane gradualmente una

cuota de mercado que le permita ser económicamente sostenible;

- (iii) nuevas formas de instrumentos financieros más onerosos y que están disponibles solo para empresas capaces de honrar la deuda contraída a corto plazo con tipos de interés más altos.

Si bien existen elementos evidentes en común, como el capital inicial y el capital paciente, las OEES necesitan sus propias formas adecuadas de financiación correspondientes a las diferentes fases de su ciclo de vida. En otras palabras, las OEES requieren instrumentos de financiación diferentes de los diseñados para las empresas con ánimo de lucro.

Alternativas al marco y a instrumentos financieros para las empresas con ánimo de lucro pueden encontrarse a menudo tanto en el sector público como en el privado. Entre ellas se encuentran las subvenciones y ayudas directas de los gobiernos a las OEES y las cuotas de socios. La banca social y otras variantes de las “finanzas solidarias”, como los fondos mutuos cooperativos, desempeñan una función como fuente alternativa de financiación más adecuada para permitir la creación, la producción y el crecimiento de las OEES. Estas tienden a recurrir a una combinación de distintos instrumentos de

financiación. Dichos instrumentos de financiación alternativos son más adecuados para ayudar a las OEES a equilibrar sus necesidades institucionales de viabilidad económica (es decir, sostenibilidad financiera, innovación y potencial de crecimiento) y su misión social (por ejemplo, la creación de empleo decente, la sostenibilidad medioambiental, la protección social o la integración de grupos marginados) (Ojong 2015), al tiempo que respetan sus principios de autonomía y control democrático de los miembros, entre otros.

Las políticas públicas para financiar la ESS pueden contribuir a afrontar problemas de financiación específicos, como el desajuste entre la oferta y la demanda, la falta de capital de explotación, las fluctuaciones en el flujo de caja o el desfase temporal entre los programas financiados, reforzando los instrumentos financieros para las OEES y facilitando su acceso a estos.

2. Cartografía de los instrumentos de financiación para la ESS

El primer paso para que los encargados de formular políticas inicien o refuercen las intervenciones públicas para impulsar los sistemas de financiación de la ESS en su territorio es hacer balance de las fuerzas existentes sobre el terreno, en colaboración con los agentes de la ESS. Se pueden definir cuatro grandes dimensiones de la financiación de la ESS (Barco Serrano et al. 2019; *Innovative Financing Initiative* 2014):

- *El origen:* Las fuentes de financiación disponibles para las OEES son:
 - “internas”, como las cuotas o los préstamos de los miembros;
 - “externas” como las contribuciones, las subvenciones (no reembolsables que sirven esencialmente para las empresas de nueva creación), el capital riesgo (inversiones sin garantía de reembolso o de rendimiento rápido) y la deuda (préstamos) que requiere un reembolso predefinido a más corto o largo plazo con intereses.
- *La fase:* Los principales instrumentos de financiación en las distintas fases del ciclo de vida de las OEES son los siguientes (véase también la figura 7.1):
 - en las fases de concepto y puesta en marcha: predominan las donaciones

(incluidas las subvenciones gubernamentales), la autofinanciación, la filantropía y el capital paciente;

- en las fases de despegue y estabilización: préstamos tradicionales y acciones, y ganancias de activos y superávits presupuestarios.

- *El riesgo:* Los mecanismos e instrumentos financieros pueden clasificarse en función del nivel de riesgo percibido por el inversor. La probabilidad de que las OEES obtengan créditos en las categorías de mayor riesgo es escasa, y esto solo es factible si la entidad ya tiene un sólido historial en términos de ingresos sostenidos y garantías.
- *La innovación:* Los instrumentos de financiación nuevos e innovadores deben ser viables y estar disponibles para la ESS. La microfinanciación colectiva (*crowdfunding*, en inglés) es un ejemplo de método de financiación innovador viable para las OEES.

2.1. Formas convencionales de financiación

Es posible agrupar los mecanismos o instrumentos convencionales que pueden utilizar las OEES en cinco grandes categorías, a saber:

- Autofinanciación:
 - capital por parte de los miembros: cuotas o aportaciones de fondos de los miembros;
 - préstamos reembolsables de los miembros.
- Excedentes o beneficios de activos o ventas de servicios y bienes:
 - ganancias de ventas de bienes y servicios o activos a largo plazo (que no se aplica en el caso de la liquidación de OEES para ajustarse al principio del “bloqueo de activos”);
 - activos líquidos como el efectivo y los depósitos a corto plazo;
 - beneficios asociados a los importes pendientes de cobro;
 - ganancias por arrendamiento de activos físicos.
- Subvenciones:
 - donaciones en diversas formas, como efectivo, bienes inmuebles, vehículos de motor o títulos revalorizados;
 - subvenciones del gobierno;

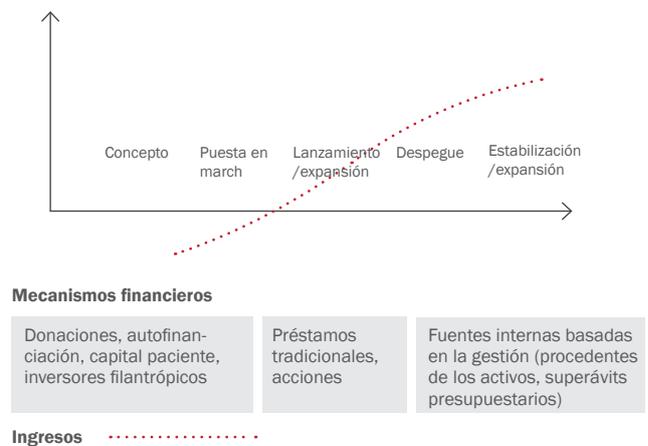
- subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, como las ayudas condicionadas en forma de bonos de impacto social (véase la sección 3.1 de este capítulo).
- **Deuda:**
 - préstamos en condiciones muy favorables y flexibles sin tipos de interés o con tipos bajos, planes de amortización ampliados y modificaciones de los tipos de interés durante la vida del préstamo.
- **Capital:**
 - capital de inversión, incluidos capitales de inversión filantrópica, como las iniciativas de emprendimiento social y la inversión de impacto;
 - cuasicapital, como formas flexibles de reembolso del capital, pagos vinculados a los resultados empresariales y reembolso subordinado con respecto a los títulos de deuda tradicionales, como los bonos (adaptado de Barco Serrano et al. 2019).

Estas fuentes desempeñan diferentes funciones en la financiación de las OEES en las distintas etapas de su desarrollo, pero también pueden variar según los diversos tipos de OEES (para obtener más información sobre los distintos tipos de OEES, véase el Capítulo 1: Introducción, y el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS). En la figura 7.1, los mecanismos financieros se corresponden con las fases de desarrollo de las OEES que aparecen en el centro, de izquierda a derecha. En la fase de concepto y puesta en marcha, la financiación puede proceder principalmente de miembros, donantes e inversores filantrópicos. Con el lanzamiento, los ingresos se vuelven positivos y crecen durante la fase de despegue, en la que los flujos de ingresos previstos permiten a las OEES acceder a préstamos y acciones. Las OEES se estabilizan y llegan a ser capaces de liberar fondos para la expansión, ya que consiguen mantener sus operaciones por medio de los ingresos generados a partir de sus propios activos y actividades.

2.2. Políticas públicas para los instrumentos de financiación convencionales

La orientación social y medioambiental de las OEES hace que les resulte más difícil atraer financiación en las fases iniciales. Por lo tanto, superar rápidamente la dependencia financiera de fuentes externas es crucial para las OEES. Los gobiernos pueden res-

Figura 7.1. Etapas de desarrollo de una empresa de ESS y mecanismos financieros relacionados



Fuente: Adaptado de Barco Serrano et al. (2019).*

* Los ingresos pueden generarse de la venta de bienes y servicios al sector privado y público. Estos ingresos no deberían confundirse con la financiación para apoyar el desarrollo de OEES.

paldar su desarrollo en esta fase crítica por medio de políticas públicas adecuadas, incluso en un contexto de limitaciones presupuestarias. A través de la provisión directa y la construcción conjunta de un entorno de financiación favorable a la ESS, las políticas públicas pueden ayudar a las OEES a explorar y asegurar diversas fuentes de financiación que sean estables, asequibles y flexibles, y permitirles de esta forma conciliar las inquietudes económicas, institucionales y sociales.

Los gobiernos pueden facilitar el acceso de las OEES a diferentes fuentes de financiación principalmente por medio de dos vías complementarias: la provisión directa y la creación de un entorno de financiación favorable a la ESS.

- La provisión directa:
 - provisión de subsidios y subvenciones;
 - concesión de préstamos a la ESS sin un reembolso fijo y sin intereses;
 - arrendamiento de activos gubernamentales como terrenos, edificios, vehículos y maquinaria;
 - adquisiciones preferenciales de productos y servicios de la ESS (véase el Capítulo 8: Acceso a mercados para la ESS).
- La creación de un entorno de financiación favorable a la ESS:
 - regulaciones para impedir o limitar la redistribución de beneficios y activos (“bloqueo de activos”);

- la provisión de información sobre diversos instrumentos de financiación en relación con la condicionalidad, la sostenibilidad, los costos, los requisitos de reporte y otras cuestiones;
- el establecimiento de asociaciones de financiación con proveedores de fondos privados (financiación directa e indirecta);
- la creación de redes e intermediarios para ayudar a las OEES a desarrollar la capacidad de mancomunar recursos;
- la creación de un mercado de inversión social y la captación de más inversiones del sector privado;
- el establecimiento de un mecanismo de distribución de riesgos para proporcionar garantías y contragarantías a los intermediarios financieros, proporcionándoles una protección parcial del riesgo de crédito para los nuevos préstamos originados destinados a las OEES elegibles;
- el establecimiento de incentivos fiscales (por ejemplo, el régimen de exención fiscal) para alentar a las OEES a reinvertir sus superávits (lo que puede ser una condición bajo ciertos marcos jurídicos para que una entidad sea clasificada como organización o empresa de la ESS).

Los gobiernos locales a menudo aplican combinaciones de estos enfoques diferentes para facilitar el acceso a la financiación del sector de la ESS (véase el cuadro 7.1).

Las ayudas y las subvenciones para la puesta en marcha pueden ser eficaces para la creación y la incubación profesional de OEES. No obstante, la concesión continuada de subvenciones y ayudas plantea varios desafíos. Las subvenciones y las ayudas se conceden para proyectos específicos, se limitan a un uso bien definido y tienen plazos concretos que han de respetarse, lo que puede limitar la flexibilidad e impedir indebidamente que se realicen los cambios necesarios. La continua dependencia de la financiación pública también hace que las OEES sean vulnerables a los riesgos económicos de una repentina interrupción de la financiación de los programas de apoyo, y también puede poner en peligro su autonomía organizativa y política.

La creación de un entorno de financiación favorable a la ESS no es solo una forma potencialmente eficaz en función de los costos de mejorar el acceso de las OEES a financiación. Además, el fortalecimiento y el aprovechamiento de los vínculos entre los diferentes agentes del ecosistema de financiación de la ESS son elementos centrales para el éxito de la construcción y producción conjuntas de las políticas públicas y siempre deberían acompañar al apoyo financiero directo.

3. Instrumentos financieros innovadores

Existe una proliferación de nuevos instrumentos financieros que generalmente responden a las necesidades de las empresas privadas convencionales, pero algunos también pueden aplicarse a las OEES. A continuación se presenta una lista de algunos de estos instrumentos que los agentes de la ESS pueden explorar y a los que pueden acceder junto con fuentes de financiación más convencionales. No obstante, las OEES y los gobiernos han de examinar cuidadosamente la viabilidad y la practicidad de estos instrumentos financieros innovadores para sus necesidades específicas y en el contexto local.

3.1. Bonos de impacto social

Los bonos de impacto social son una práctica común mediante la cual un gobierno (a menudo un municipio) puede reemplazar los servicios públicos prestados directamente por el Estado o por una organización o empresa de la ESS pagada directamente por el Estado. En su lugar, celebra un acuerdo tripartito con posibles inversores privados y con OEES dispuestas a invertir conjuntamente y prestar el servicio. El gobierno reembolsa al inversor y a las OEES con intereses a condición de que el servicio se haya prestado adecuadamente (a juzgar por los resultados, no por los productos). Si los resultados son satisfactorios, las OEES reinvierten su parte de los beneficios para ampliar o consolidar sus operaciones. Por ejemplo, el servicio puede consistir en acompañar a trabajadores desempleados para encontrar trabajo, lo que, de conseguirse, podría ahorrar recursos públicos en forma de prestaciones por desempleo (Van Loon 2020). No obstante, este enfoque ha sido criticado por muchas razones, entre ellas: no existen pruebas de la mejora de los servicios o de la innovación de los nuevos servicios; hay más trámites burocráticos que consumen mucho tiempo entre el proveedor de servicios y el inversor; el plazo necesario para poder juzgar el éxito es controvertido;

y la rendición de cuentas en materia de calidad puede pasar a los inversores en lugar de a los usuarios del servicio (Roy 2019). La viabilidad y la practicidad de este enfoque deberían examinarse cuidadosamente junto con las partes interesadas de la ESS (véase el Capítulo 2: Construcción conjunta de políticas públicas para la ESS).

3.2. Inversión de impacto

La inversión de impacto (o capital riesgo social) se refiere a las inversiones dirigidas a empresas, organizaciones y fondos con la intención de generar un impacto social o medioambiental mensurable junto con un rendimiento financiero del capital invertido. Una de las inquietudes sobre la inversión de impacto para la ESS es que no existen metodologías o herramientas normalizadas o ampliamente aceptadas para medir el impacto social (un requisito fundamental en todas las formas de inversión de impacto). Esto no se debe únicamente a la falta de un acuerdo unánime en cuanto a la importancia de dicha evaluación, sino también a la dificultad de determinar los criterios e indicadores que han de utilizarse, y de encontrar el equilibrio adecuado entre los intereses de los inversores, las organizaciones financiadas y los usuarios o beneficiarios finales. Además, los requisitos de presentación de informes podrían ser demasiado onerosos para las OEES con recursos limitados. Otra inquietud es que la evaluación de impacto puede estar más orientada a los intereses de los inversores, que a menudo adoptan una perspectiva a corto plazo, en lugar de ser una herramienta para mejorar el rendimiento de todo el ecosistema de la ESS a largo plazo.

Por ejemplo, en Quebec, la inversión de impacto que movilizó inversión privada para financiar no solo a proveedores de servicios sociales, sino también los rendimientos financieros y los pagos a inversores en función de la consecución de los resultados sociales y financieros acordados, acabó siendo bastante impopular. Se ha considerado que la inversión de impacto dirigida a proyectos o iniciativas particulares, en lugar de a las propias OEES, entra directamente en conflicto con los valores ampliamente acordados del ecosistema de la economía social y las finanzas sociales, basados en la solidaridad entre los miembros, la autogestión democrática y el objetivo más amplio de la democratización de la economía y el acceso al capital. Para afrontar este problema, el enfoque predominante de *fondo fiduciario* (descrito en el cuadro 7.1), por ejemplo, consiste en invertir

Cuadro 7.1. Políticas públicas para facilitar la financiación de la ESS en Barcelona, Quebec y Seúl

Múltiples mecanismos de financiación utilizados por el Ayuntamiento de Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona contempló tres líneas de actuación relacionadas con la financiación de la ESS hasta 2018. Estas fueron:

- (i) *Mejorar las condiciones para acceder a la financiación por parte de las iniciativas de ESS*: Esto incluyó subvenciones y otras fórmulas de cofinanciación, que desempeñaron una función muy importante en la financiación de proyectos de ESS a través de convocatorias de subvenciones con concurrencia competitiva que llegaron a más de 400 proyectos.
- (ii) *Impulsar herramientas para una nueva cultura financiera*: Las acciones incluyeron una campaña de *matchfunding* (financiación compartida) en asociación con una fundación para recaudar una proporción equitativa de recursos de fuentes gubernamentales y de microfinanciación colectiva privada, que permitió consolidar 22 proyectos.
- (iii) *Aumentar el conocimiento de las finanzas éticas entre la ciudadanía*: El Ayuntamiento de Barcelona colaboró con una organización de la ESS para publicar un catálogo de finanzas éticas, creó un sistema de solicitud en línea para estas finanzas y organizó el Foro Internacional de Seguros Éticos (Chaves-Avila et al. 2020).

El ecosistema de las finanzas sociales de Quebec formado por una amplia gama de instrumentos

Uno de los puntos fuertes del ecosistema de las finanzas sociales de Quebec es la variedad de opciones que ahora está a disposición de las empresas de economía social y que abarca el espectro de los préstamos a corto y largo plazo, los préstamos pequeños y grandes (más de 1 millón de dólares canadienses) y la financiación para cada etapa de desarrollo, desde la concepción y la puesta en marcha hasta la ampliación y la expansión, a través de diversas instituciones como *Chantier de l'économie sociale* (una de las organizaciones asociadas de la ESS oficialmente reconocidas en la Ley de Economía Social de Quebec de 2013), la Red de inversión social de Quebec y el Fondo fiduciario de *Chantier de l'économie sociale* de 2007 (Barco Serrano et al. 2019).

El Fondo de inversión social del Gobierno Metropolitano de Seúl basado en una asociación público-privada

El Gobierno Metropolitano de Seúl estableció el Fondo de inversión social de Seúl en 2012, basado en asociaciones con organizaciones intermediarias y asociados de las finanzas sociales privadas. Estos recibirían inversiones y préstamos sin intereses, a condición de que realizaran contribuciones equivalentes al importe recibido del Fondo de inversión social con una proporción de uno-uno o, como mínimo, de uno-tres, al reinvertir o prestar los fondos a OEES a tipos de interés no superiores al 3 % al año. Esto hace que la financiación no solo sea accesible para las OEES, sino también mucho más asequible para las pequeñas y medianas OEES. A cambio de recibir préstamos sin intereses, los intermediarios asumen la responsabilidad de asegurar el reembolso del préstamo (Yoon y Lee 2020).

directamente en las OEES, dando un valor primario al aspecto de la propiedad colectiva de las organizaciones y cooperativas sin ánimo de lucro, al tiempo que actúa como intermediario entre las OEES y las instituciones financieras convencionales (Barco Serrano et al. 2019).

3.3. Monedas complementarias (o sociales)

En todo el mundo se han llevado a cabo numerosos experimentos con monedas complementarias (o sociales) locales, que no pretenden sustituir a la moneda oficial ni convertirse en una alternativa a esta, pero que producen un sinfín de beneficios si una masa crítica de productores, distribuidores y consumidores locales decide utilizarlas. Estas monedas permiten que la riqueza generada circule dentro del territorio sin ser desviada hacia territorios exteriores. Sirven para favorecer las compras y los intercambios con objetivos sociales y medioambientales, fomentan la solidaridad local y ayudan a los grupos desfavorecidos. Si bien las iniciativas de monedas complementarias a menudo son emprendidas por asociaciones de ciudadanos, hay casos en los que los ayuntamientos y los gobiernos provinciales han adoptado planes de moneda local en su cartera de herramientas financieras. Por ejemplo, la ciudad de Barcelona puso en marcha un proyecto piloto de moneda social llamado Recurso Económico Ciudadano (REC), un sistema de intercambio digital paritario al euro, abierto a toda la ciudadanía. Se trata de una herramienta integral de un programa destinado a combatir la pobreza y la exclusión social en hogares de 10 barrios desfavorecidos de la ciudad. Su objetivo es complementar los ingresos de los participantes con una ayuda económica municipal, cuyo 25 % se abona en REC. Cuando el proyecto empezó a funcionar en octubre de 2018, contaba con la adhesión de 161 comercios de proximidad locales, 488 usuarios y un valor monetario de 124 508 EUR en circulación. A mediados de 2019 ya eran 200 comercios y 600 usuarios particulares activos (Chaves-Avila et al. 2020).

3.4. Asignación de una cuota tributaria

La financiación directa de las OEES requiere disponer de recursos. Una innovación interesante para movilizar recursos para la ESS, que se ha aplicado en Italia, consiste en que los propios contribuyentes destinen una proporción de la contribución específicamente a la ESS. En este plan, los contribuyentes pueden asignar el 0,5 % de su

impuesto sobre la renta para apoyar a una institución registrada o en favor de un ámbito específico de interés social (Barco Serrano et al. 2019).

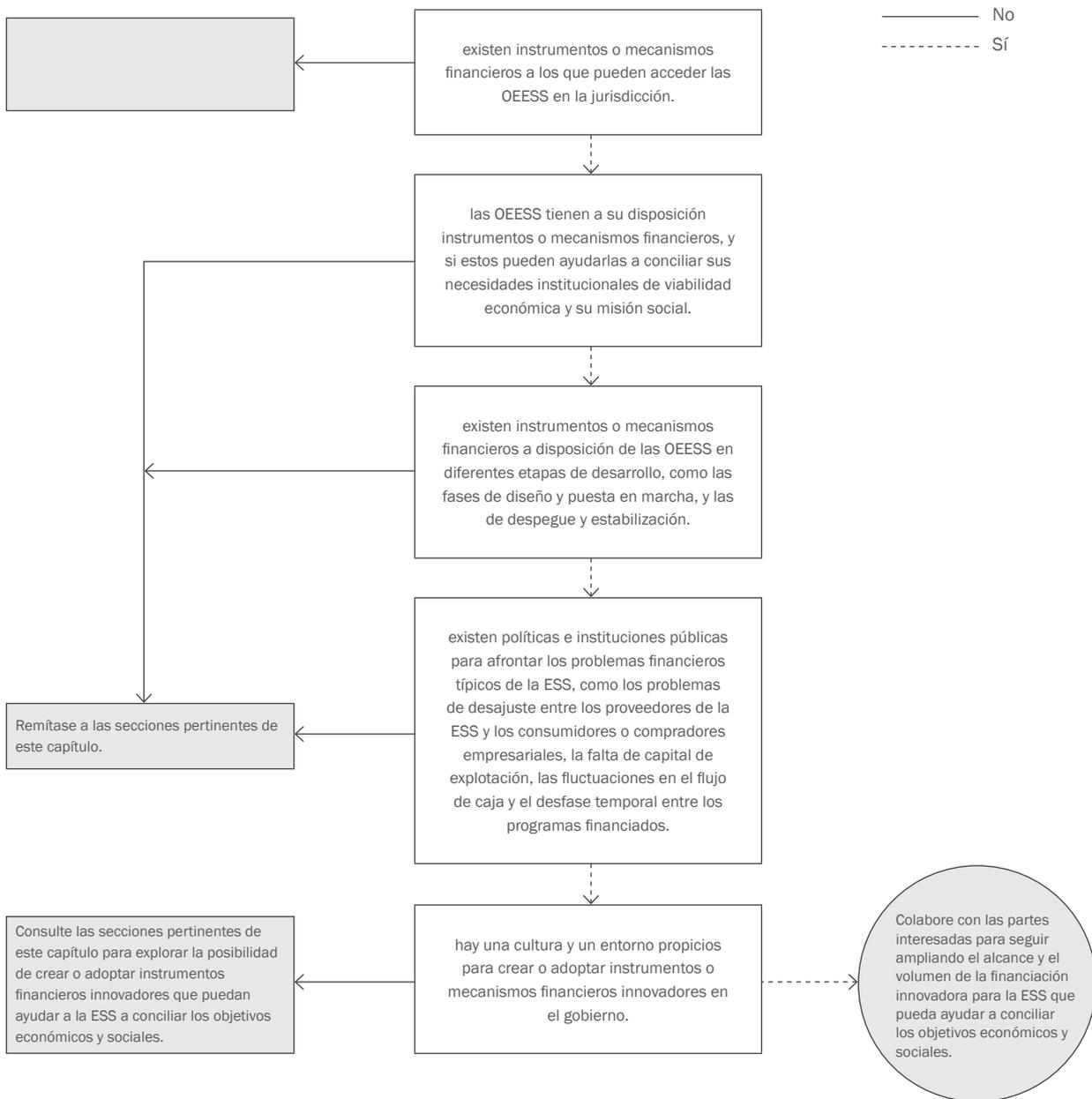
3.5. Microfinanciación colectiva

La tecnología digital proporciona muchas nuevas formas de conectar proyectos y organizaciones con proveedores de fondos de gran tamaño e institucionales, pero aún más con inversores y donantes individuales y a pequeña escala. En este contexto, la microfinanciación colectiva o *crowdfunding* ha evolucionado como una importante estrategia alternativa para financiar las OEES en las fases iniciales de su desarrollo (Farhoud 2020). Tal y como implica el término, la principal diferencia con la financiación tradicional es que los fondos se buscan de un colectivo que se siente atraído por la misión y el propósito del proyecto o la empresa y que, por tanto, está dispuesto a contribuir con pequeñas y medianas inversiones para ayudar a su puesta en marcha y su desarrollo. Dado el carácter ascendente de la ESS, esta alternativa de financiación de amplia base tiene un potencial considerable en este sector.⁹

4. Orientaciones sobre el acceso a financiación para la ESS

Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos a iniciar o reforzar el acceso de la ESS a financiación en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con entidades de la ESS y otras partes interesadas pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Para iniciar o mejorar el acceso de las OEES a financiación en el plano local, compruebe si:





1. Introducción

El acceso adecuado a los mercados para la provisión de bienes y servicios producidos por OEES es fundamental para su desarrollo y sostenibilidad. El desarrollo de una cultura de “compras de la ESS” es una piedra angular para que el ecosistema de la ESS sea vibrante y dinámico y favorezca el acceso de las OEES a los mercados públicos y privados, que puede ser apoyado estratégicamente por medio de políticas públicas.

Las políticas de adquisiciones públicas que favorecen la ESS son una fuente de ingresos predecible y sostenible para las OEES. Al mismo tiempo, las OEES tienen oportunidades para vender sus bienes y servicios en los mercados privados, tanto directamente a los consumidores (de empresa a consumidor o B2C), como indirectamente mediante el desarrollo de asociaciones con otras OEES o empresas privadas dentro de cadenas de suministro más amplias (de empresa a empresa o B2B). Estas oportunidades han aumentado a medida que los consumidores individuales y las empresas con ánimo

de lucro se vuelven más sensibles a las compras éticas y responsables (OCDE s. f. B).

Las políticas para apoyar el acceso de la ESS a los mercados públicos son muy distintas de las políticas que pueden generar una mayor demanda privada de bienes y servicios de la ESS. No obstante, algunos de los instrumentos normativos, como las plataformas en línea para hacer coincidir la oferta y la demanda, pueden facilitar el acceso de la ESS a los mercados privados y públicos en el plano subnacional, nacional e internacional.

2. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a las adquisiciones públicas

La integración de consideraciones y criterios sociales y medioambientales en los procedimientos de adquisiciones públicas es fundamental para facilitar el acceso de la ESS a los mercados públicos. Dichas políticas incluyen, entre otras, las siguientes medidas:

- la inclusión de cláusulas favorables a la ESS en leyes y reglamentos sobre adquisiciones públicas para fundamentar la documentación de las licitaciones, los registros de contratos,¹⁰ las consultas y análisis preliminares del mercado y la supervisión de la ejecución de las adquisiciones públicas;
- la inclusión de “contratos reservados” para las OEES y la utilización de criterios sociales como condiciones de elegibilidad para las licitaciones en procedimientos de adquisiciones públicas, como el empleo de personas desfavorecidas;
- la formación y la concienciación acerca de las consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de adquisiciones públicas, en particular entre las autoridades contratantes;
- la comunicación y difusión de información sobre las oportunidades de adquisiciones públicas disponibles para las OEES (adaptado de OCDE s. f. B).

Cuando el sector de la ESS se encuentra aún en una fase temprana de desarrollo, es posible que no haya muchas OEES activas que puedan cumplir las condiciones de elegibilidad sociales y medioambientales para las adquisiciones públicas y que los valores y principios de la ESS no estén todavía explícitamente integrados en los marcos de contratación pública. En este caso, las siguientes actividades son especialmente eficaces para acelerar este desarrollo fortaleciendo el acceso de las OEES a las adquisiciones públicas:

- la certificación gubernamental de las OEES;
- la investigación y el intercambio de información sobre las buenas y malas prácticas en las adquisiciones públicas;
- el desarrollo y la difusión de directrices o conjuntos de herramientas para alentar a las autoridades contratantes a aplicar criterios sociales y medioambientales que hayan demostrado su eficacia;
- la cartografía de OEES que pueden ser contratadas por las autoridades pertinentes;
- la provisión de pruebas sobre el impacto social y medioambiental de la ESS.

2.1. Las adquisiciones públicas social y ambientalmente responsables

Las políticas destinadas a hacer que las adquisiciones públicas sean más responsables desde el punto de vista social y medioambiental crean un punto de entrada para las OEES para los mercados públicos y privados. Los gobiernos, ya sea en el plano subnacional, nacional o supranacional, a veces introducen un marco de adquisiciones que exige que las empresas cumplan determinados criterios sociales o medioambientales, sin requerir específicamente que estas empresas formen parte de la ESS. Las OEES pueden entonces encontrar y utilizar nichos dentro de este marco más amplio.

Un buen ejemplo de esto son las tres directivas de contratación pública de la Unión Europea de 2014, que brindan diversas oportunidades para que las OEES participen en la contratación pública cuando se traducen en compromisos nacionales.¹¹

2.2. Contratos reservados para la ESS

Los y las responsables de formular políticas que deseen respaldar la ESS por medio de adquisiciones públicas pueden optar por una vía más directa reservando contratos explícitamente para las OEES. Este enfoque debería utilizarse en todos los departamentos o ministerios a nivel nacional y puede aplicarse directamente en el plano local (véase el cuadro 8.1).

2.3. Certificación de la ESS

La certificación del estatus de OEES es una herramienta importante para facilitar el acceso de las OEES a los mercados públicos y privados. Ayuda a las autoridades encargadas de las adquisiciones públicas a identificar y seleccionar fácilmente a las OEES elegibles. También proporciona información a los consumidores y los compradores sobre los bienes y servicios producidos por las OEES. No obstante, la diversidad de las OEES y los criterios para identificarlas plantean desafíos para su certificación (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS). Si bien la certificación de la ESS debería ser una protección fundamental frente a las “falsas OEES” que buscan las ventajas del estatus de la ESS, es importante garantizar que las cualificaciones tampoco sean demasiado restrictivas. Además de la propuesta del Parlamento Europeo a la que se hace referencia en el Capítulo 3, existen otros ejemplos de países europeos, como la Marca de empresa social de Finlandia, el certificado eS en Polonia, la Marca de empresa social en el Reino Unido y el sello *Wirkt* (“funciona”) en Alemania.

Cuadro 8.1. Las adquisiciones públicas para la ESS en Seúl y Dakar

Seúl

En 2014, el Gobierno Metropolitano de Seúl aprobó dos ordenanzas municipales: (i) la Ordenanza municipal sobre las compras públicas y el apoyo a la comercialización de los productos de empresas de la economía social; y (ii) la Ordenanza municipal sobre las adquisiciones públicas para la realización de valores sociales.

Estas dos ordenanzas encabezaron la creación de un sistema de políticas que favorece a las OEES como asociadas en las adquisiciones públicas. En la primera ordenanza se define a las OEES como empresas sociales certificadas o precertificadas, cooperativas, empresas comunitarias, empresas de autosuficiencia, productores con discapacidades graves, y otras empresas, corporaciones u organizaciones sin ánimo de lucro que llevan a cabo actividades comerciales para materializar valores sociales. Estipula que el alcalde debería establecer y aplicar medidas de políticas metropolitanas que promuevan la compra de productos y servicios de OEES. Entre los ejemplos figuran la compra de productos y servicios de OEES en los 90 días siguientes a la finalización del presupuesto principal de la ciudad, y la publicación de informes sobre las compras de productos y servicios de OEES realizadas el año anterior. Los dirigentes de cada organización pública de Seúl también están obligados a gastar el 5 % de su presupuesto total de adquisiciones en bienes y servicios de las OEES.

Con el fin de promover las organizaciones y empresas que protegen los derechos de los trabajadores, la Ordenanza municipal sobre las adquisiciones públicas para la realización de valores sociales exige que los órganos subsidiarios y los contratistas del Gobierno Metropolitano de Seúl cumplan toda la legislación laboral aplicable, garanticen unos ingresos adecuados para los trabajadores y publiquen, en el sitio web del Gobierno Metropolitano de Seúl, los detalles de los procesos por medio de los cuales consiguieron los contratos con la ciudad.

Gracias a estas formas de apoyo activo, el valor total de las adquisiciones públicas de las OEES en toda la ciudad casi se triplicó entre 2012 y 2017. No obstante, las compras del Gobierno Metropolitano de Seúl de OEES ascendieron solo al 1,3 % del total de sus adquisiciones en 2017, lo que llevó a los encargados de formular políticas a aumentar el porcentaje hasta el 3 % para 2022 (Yoon y Lee 2020).

Dakar

A la luz de la pandemia del COVID-19, el Gobierno del Senegal movilizó a las OEES locales por medio de la contratación pública en el suministro de productos sanitarios y alimentos, ya que las autoridades locales tenían problemas para satisfacer las necesidades. El Gobierno nacional aprobó una ordenanza temporal para facilitar los procesos de adquisiciones públicas de los gobiernos locales. En este marco, el gobierno de la ciudad de Dakar desarrolló un programa de apoyo a corto plazo para las OEES. Este programa se llevó a cabo mediante la adquisición de mascarillas, productos sanitarios y de higiene y alimentos, y proporcionando financiación directa de emergencia a OEES a través de su fondo para asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, el Fondo de Desarrollo y Solidaridad Municipal (Diop y Samb, de próxima publicación).

2.4. Formación y concienciación acerca de la ESS para funcionarios a cargo de adquisiciones públicas

La integración de las consideraciones sociales y medioambientales en la contratación pública es otro importante desafío. Incluso cuando existe un compromiso político para hacerlo, la proporción de los presupuestos de adquisiciones asignada a estos fines suele ser muy reducida en muchos países. Uno de los motivos de esta carencia es que un número considerable de las licitaciones para adquisiciones públicas se estructuran de tal forma que se da más valor a las ofertas con precios más bajos que a los altos beneficios sociales y medioambientales. El desafío es doble: (i) provocar un cambio de mentalidad respecto al uso de las adquisiciones con fines sociales o medioambientales (incluido en términos de ahorro en los presupuestos públicos por la reducción de las “externalidades del mercado” a medio y largo plazo); y (ii) concienciar acerca de los beneficios de trabajar con las OEES en este empeño (OCDE s. f. B; Yoon y Lee 2020).

Es fundamental capacitar al personal a cargo de las adquisiciones públicas para que piensen más allá de la perspectiva de “solo el precio más bajo” y proporcionar orientaciones prácticas sobre cómo integrar los objetivos sociales y medioambientales, incluido por medio de OEES. Esto puede incluir materiales de orientación para la contratación en todo el gobierno, así como programas de formación para funcionarios. En Polonia, por ejemplo, en 2014 se puso en marcha un programa de formación sobre empresas sociales de integración laboral (ESIL) destinado a funcionarios encargados de adquisiciones. Unos 1 000 funcionarios nacionales y locales recibieron formación sobre el marco jurídico para las ESIL y sobre cómo redactar los pliegos de condiciones de los contratos, incluidos los criterios sociales (OCDE s. f. B).

2.5. Apoyar el acceso de la ESS a las adquisiciones públicas

Las OEES a menudo se enfrentan a importantes limitaciones de capacidad para responder a las licitaciones, incluso si en principio cumplen los requisitos. Esto se debe en parte a los complicados requisitos burocráticos, que han de simplificarse y agilizarse, al menos para las licitaciones más pequeñas. Para hacer que los requisitos sean más accesibles, las grandes licitaciones también pueden dividirse en lotes de contratos más pequeños en los que las OEES pueden desempeñar una función importante (OCDE s. f. B).

Más allá de la adaptación administrativa, los gobiernos pueden proporcionar activamente medidas de apoyo para ayudar a las OEES a navegar por el laberinto burocrático de la contratación pública e identificar las oportunidades de licitación apropiadas. Esto puede hacerse con frecuencia en asociación con los agentes de la ESS y otras organizaciones de la sociedad civil (véase el cuadro 8.2).

Las plataformas en línea adaptadas a la ESS se utilizan cada vez más para adecuar la oferta a la demanda. Estas plataformas a menudo combinan oportunidades para acceder a mercados públicos y privados, y se analizan con más detalle en la sección 3.2 de este capítulo.

Cuadro 8.2. Asociaciones para apoyar a las OEES en los procesos de licitación locales en Estrasburgo y Seúl

Estrasburgo

En Estrasburgo, el alcalde ha apoyado activamente el uso de las adquisiciones públicas para la integración en el mercado laboral de grupos vulnerables en proyectos de obras públicas. El municipio se ha aliado con la asociación *Relais Chantiers* para gestionar la aplicación de su "cláusula de inserción" en la política local de contratación pública. El municipio, en colaboración con la asociación, orienta a las empresas durante el proceso de licitación (como el calendario, las directrices técnicas y los documentos de contratación) y les ayuda a diseñar adecuadamente el proceso de integración de personas procedentes de grupos desfavorecidos (OCDE s. f. B).

Seúl

El CESS, como asociado del Gobierno Metropolitano de Seúl en materia de ESS, ha iniciado varios programas para apoyar las compras públicas de OEES. Uno de los más conocidos es el Grupo de apoyo a la comercialización de empresas de la economía social para las adquisiciones públicas. Este aborda la brecha de información entre las organizaciones públicas y las OEES sobre la diversidad de productos disponibles de la ESS, por un lado, y las oportunidades del mercado de adquisiciones públicas, por otro. El CESS ha afrontado este problema trabajando con una organización de expertos desde 2014, organizando sesiones informativas y educativas sobre las OEES para funcionarios a cargo de las adquisiciones, ofreciendo consultas telefónicas durante todo el año a través del Centro de llamadas sobre adquisiciones públicas, e investigando y analizando el mercado de las adquisiciones públicas para recalcar los nichos abiertos para las OEES (Yoon y Lee 2020).

3. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a los mercados privados

Al intentar acceder a los mercados privados, las OEES tienen que competir con las empresas con ánimo de lucro. Mientras que estas últimas principalmente se centran, por naturaleza, en la competitividad de los precios y la calidad, las OEES persiguen objetivos sociales y medioambientales como propósito principal. Por lo tanto, en los mercados privados, si el resto de condiciones son iguales, las OEES se enfrentan al riesgo de que las empresas con ánimo de lucro sean más competitivas debido a las posibles desventajas en materia de costos derivadas de su misión social o medioambiental. En cambio, la finalidad social de las OEES se convierte a menudo en su principal argumento de venta, especialmente teniendo en cuenta la creciente demanda entre consumidores y compradores de productos y servicios producidos de forma más ética y sostenible.

Las políticas públicas contribuyen a facilitar el acceso de la ESS a los mercados de consumo (B2C) y a promover las asociaciones de la ESS con otras OEES y empresas privadas dentro de las cadenas de suministro (B2B). A este respecto, destacan tres herramientas principales:

- regulación;
- búsqueda de asociados y plataformas en línea;
- campañas de comercialización y ferias.

3.1. Regulación directa e indirecta

Las regulaciones públicas pueden clasificarse en regulaciones directas e indirectas. Las regulaciones directas que facilitan el acceso de la ESS a mercados privados alientan a los compradores del mercado a adquirir productos y servicios de la ESS por medio de reglamentaciones e incentivos, que van desde los requisitos de compra hasta las exenciones fiscales. Por ejemplo, en el Ecuador, las medidas reglamentarias incorporadas en el *Manual de buenas prácticas comerciales para el sector de los supermercados y/o similares y sus proveedores* de 2014 del gobierno nacional exigen a los minoristas que al menos el 15 % de sus proveedores procedan de pymes u OEES. Esta medida produjo un aumento de las ventas de las OEES a agentes privados, que pasaron de 1,5 millones de USD en 2014 a más de 12 millones de USD en 2016 (Barco Serrano et al. 2019).

La regulación indirecta incluye la certificación de la ESS, que garantiza la calidad medioambiental y social de los bienes y servicios producidos por las OEES. El gobierno puede crear etiquetas o marcas, o respaldar y promover las etiquetas o marcas existentes, como las marcas de comercio justo.

3.2. Búsqueda de asociados y plataformas en línea

Con miras a facilitar el acceso de las OEES a los mercados, los gobiernos pueden iniciar una serie de asociaciones de múltiples partes interesadas y plataformas en línea, o participar en la creación de estas, que ayudan a poner en contacto a proveedores de la ESS con consumidores o compradores empresariales.

Las plataformas en línea representan una nueva forma de mercado que ayuda a acceder a mercados locales y a llegar a compradores internacionales. Permiten la búsqueda de asociados, es decir, las OEES pueden encontrar compradores potenciales, y los gobiernos, las empresas y los consumidores pueden identificar a vendedores de la ESS y comprar sus productos y servicios. Pueden utilizarse, por ejemplo, para vender productos de arte o artesanía de la ESS u otros productos que no tienen un mercado local suficientemente amplio. Algunas plataformas de búsqueda de asociados se utilizan exclusivamente para acceder a mercados públicos, como la Plataforma de adquisiciones de la economía social de Seúl, o el Catálogo electrónico de sociedades cooperativas de la Ciudad de México (Yoon y Lee 2020; Rojas Herrera y Cañedo Villarreal 2020). Pero las plataformas en línea también pueden utilizarse para atender a los mercados públicos y privados de la ESS, como ilustra la Fábrica de Impacto Social, iniciada por el municipio de Utrecht y que ahora se extiende al conjunto de los Países Bajos. No obstante, en muchos países menos desarrollados, el potencial de una plataforma en línea se ve considerablemente socavado por las infraestructuras insuficientes, que dificultan el transporte y la comunicación y el pago digitales. En estos países, la mejora de las infraestructuras puede ser una esfera en la que se requieren urgentemente la colaboración y la asociación entre múltiples partes interesadas del sector público, privado y de la ESS para afrontar los cuellos de botella y los problemas asociados a las plataformas en línea.

3.3. Campañas de comercialización y ferias

Las campañas de comercialización y las ferias dedicadas a la ESS pueden concienciar y estimular la

demanda de productos y servicios de la ESS por parte de consumidores individuales y empresas. Las ferias y las exposiciones de ESS son un instrumento eficaz para establecer conexiones personales con posibles compradores. Pueden dirigirse a compradores específicos de bienes y servicios de la ESS, como la Exposición de la economía social y las adquisiciones públicas que se celebra anualmente en Seúl, que permite a los representantes de las OEES y a los funcionarios a cargo de adquisiciones reunirse a nivel bilateral para discutir posibles oportunidades de asociación de adquisiciones públicas (Yoon y Lee 2020). En la Ciudad de México, la actividad de apoyo a la comercialización más usada y difundida son las exposiciones y ferias cooperativas, que se consideran un medio eficaz para aumentar la visibilidad de la ESS entre el público general y lograr resultados tangibles e inmediatos en términos de ventas de bienes y servicios de la ESS y de difusión de los valores y efectos de la ESS (Rojas Herrera y Cañedo Villarreal 2020).

Las autoridades públicas también pueden unirse a campañas o iniciarlas para fomentar el consumo público y privado de productos y servicios de la ESS. Estas pueden llevarse a cabo a nivel local en asociación con OEES locales. Dichas campañas pueden reforzarse uniéndose a movimientos internacionales impulsados localmente, como la campaña de Ciudades de Comercio Justo,¹² que comenzó en el Reino Unido y que ahora está activa en más de 2 000 municipios de todo el mundo.

4. Orientaciones sobre el acceso a mercados para la ESS

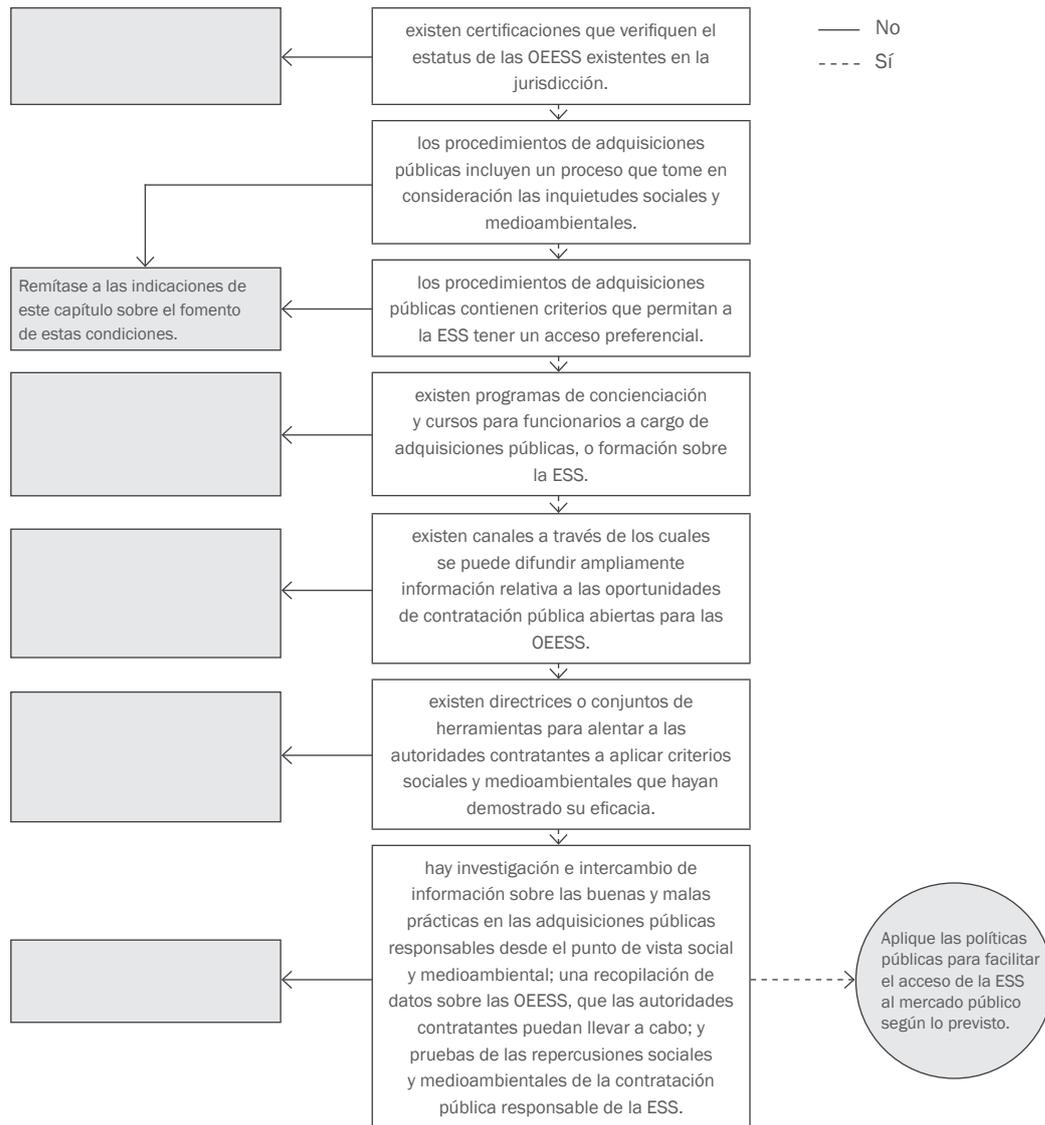
Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos a iniciar o reforzar el acceso a mercados para la ESS en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con entidades de la ESS y otras partes interesadas pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Estas orientaciones abarcan:

- las políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS al mercado público (véase la sección 4.1);
- las políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a los mercados privados (véase la sección 4.2).

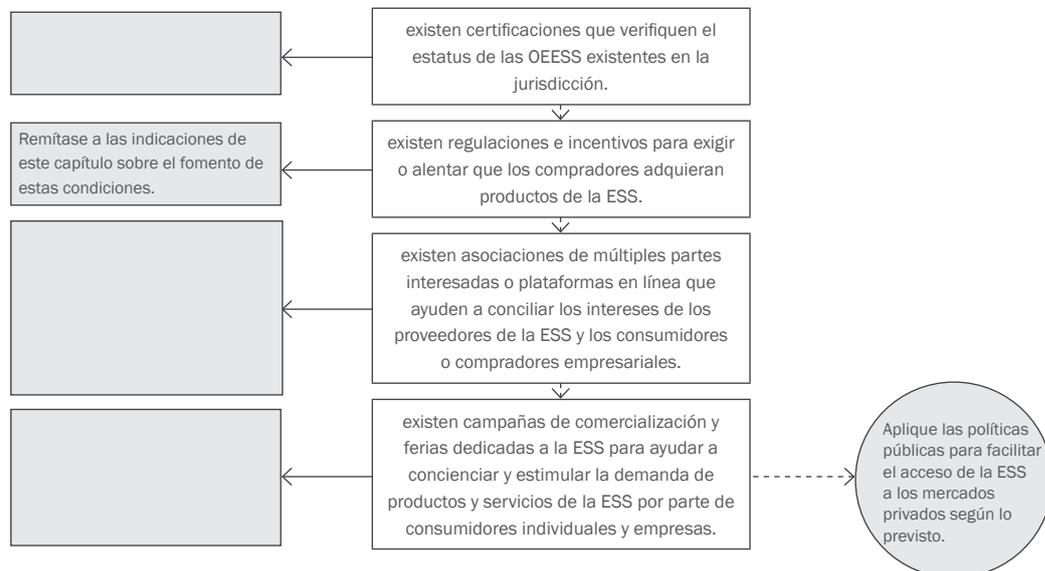
4.1. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS al mercado público

Para iniciar o mejorar el acceso de la ESS a los procesos de adquisiciones públicas en su territorio, compruebe si:



4.2. Políticas públicas para facilitar el acceso de la ESS a los mercados privados

Para iniciar o mejorar las estrategias de acceso de la ESS al mercado en su territorio, compruebe si:





CAPÍTULO 9

Concienciación y promoción de la ESS

1. Introducción

El crecimiento y la prosperidad de la ESS en un territorio determinado depende del desarrollo y el fomento de una “cultura de la ESS” vibrante. Dicha cultura puede promoverse por medio de la concienciación acerca de los beneficios y ventajas de la ESS, incluido su potencial transformador, y abogando por su reconocimiento (Caire y Tadjudje 2019; Scott 2008). La ESS sigue siendo poco conocida entre el público general y en los espacios normativos en muchas partes del mundo. Como respuesta a esto, los gobiernos de todos los niveles pueden establecer o consolidar una estrategia de comunicación sobre la ESS centrada en la concienciación y la promoción desde el plano local hasta el mundial. Entre los ejemplos de esfuerzos gubernamentales para promover campañas tanto locales como mundiales en favor de la ESS figuran los realizados por los gobiernos de Seúl, Cataluña y Barcelona, Bilbao, Montreal, Luxemburgo, Costa Rica, Francia y varias ciudades de Italia. Además, distintas organizaciones internacionales, como UNTFSSSE, RIPESS, GSEF, el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) y ESSFI (antes conocido como los Encuentros de Mont-Blanc), también han realizado esfuerzos para concienciar acerca de la ESS en el plano mundial.

La diversidad de prácticas de la ESS en todos los sectores económicos y sociales es uno de sus puntos fuertes, pero la pluralidad de definiciones, no solo en función de las zonas geográficas sino también dentro de ellas, supone un desafío para la comunicación. Este desafío debería afrontarse encontrando formas de hacer que los mensajes relacionados con la ESS sean comprensibles, accesibles y pertinentes para las diversas audiencias.

2. Establecer una estrategia de comunicación sobre la ESS

Al igual que en otras dimensiones de las políticas públicas sobre la ESS, la construcción conjunta de estrategias de comunicación con los agentes de la ESS es fundamental para la difusión exitosa de sus valores, principios y efectos. Antes de elaborar una estrategia, es esencial colaborar con los agentes de la ESS y las organizaciones de la sociedad civil con miras a identificar los diferentes enfoques y herramientas que ya existen para llegar a diferentes audiencias dentro del territorio. Las políticas públicas pueden reforzar los programas existentes e iniciar (conjuntamente) actividades de concienciación acerca de la ESS en su jurisdicción y fuera de ella.

La definición del público objetivo, es decir, los grupos específicos de personas a los que la estrategia de comunicación pretende llegar con sus mensajes, es uno de los elementos más importantes de una estrategia de comunicación. Sobre la base de una cuidadosa definición de los grupos objetivo, los gobiernos pueden elaborar y transmitir mejor contenidos, mensajes y anuncios. Es importante realizar investigaciones sobre diferentes comunidades con distintos niveles de conocimiento y apoyo para la ESS a efectos de llegar a un público amplio y al mismo tiempo reflejar sus necesidades.

Las categorías precisas de los destinatarios fundamentales objetivo pueden variar en función del contexto, pero desde una perspectiva de los gobiernos locales, normalmente incluirían:

- la comunidad de profesionales y partidarios de la ESS, mediante la cual el intercambio de información sobre la política, las mejores prácticas, las nuevas iniciativas y otros aspectos de la ESS puede ser beneficioso para estos agentes y, al mismo tiempo, fortalecer su concienciación acerca de las actividades del gobierno;
- el público general, en su calidad de grupo consumidor, trabajador, ciudadano, comprometido políticamente, propietarios y gestores de empresas que aspiran a conciliar la actividad económica con objetivos sociales y medioambientales;
- la comunidad educativa, las escuelas, las universidades y otras instituciones de enseñanza, que pueden desempeñar una función fundamental en la concienciación acerca de la ESS, especialmente entre la infancia y la juventud;
- los expertos en políticas y los grupos de promoción, que incluyen a gobiernos, instituciones públicas y organizaciones, redes y movimientos de la sociedad civil comprometidos con el fomento de un cambio normativo que permita la transición hacia economías y sociedades más equitativas y sostenibles.

2.1. Principios de una estrategia de comunicación sobre la ESS

A los gobiernos locales a menudo les resulta útil adoptar principios fundamentales para guiar la elaboración y la aplicación de su estrategia de comunicación sobre la ESS. Entre estos principios pueden estar los siguientes:

- Los datos, el conocimiento y la información generados por el gobierno local deberían ser de dominio público y cualquier persona debería poder acceder a ellos.
- El conocimiento y la información deberían utilizar definiciones y conceptos normalizados en un lenguaje sencillo y comprensible.
- Las actividades de comunicación de cada miembro del personal deberían contribuir a la promoción de la ESS.
- La comunicación interna dentro del gobierno local debería formar parte de la estrategia de comunicación.
- Las asociaciones deberían ser un elemento central de todas las actividades de comunicación.
- La accesibilidad y la difusión eficaz de la información deberían capitalizar las continuas innovaciones en las tecnologías de la información y la comunicación.
- Las actividades de comunicación deberían examinarse en función de los resultados (en lugar de los productos).

2.2. Actividades, mecanismos y herramientas de comunicación fundamentales sobre la ESS

Los gobiernos pueden emplear una amplia gama de mecanismos y herramientas para lograr una comunicación eficaz sobre la ESS. Esto requiere equipos de información y comunicación capaces de llevar a cabo las siguientes actividades fundamentales:

- desarrollo y difusión de contenidos o mensajes;
- elaboración de materiales o herramientas para la comunicación y difusión;
- realización de campañas de comunicación y celebración de actos;
- establecimiento de asociaciones de comunicación.

2.2.1. Desarrollo de contenidos

En comparación con otras causas relacionadas, como la promoción de una economía verde o el trabajo decente para todas las personas, la ESS es un concepto más difícil de transmitir a un público no especializado debido a la mezcla de dimensiones económicas, sociales, medioambientales y políticas. En particular, la pluralidad de definiciones, no solo entre zonas geográficas, sino también dentro de ellas, supone un desafío para la comunicación (para saber más sobre buenas prácticas específicas

para facilitar la comprensión de la ESS, véanse los cuadros 9.1 y 9.2). Por ejemplo, dentro de un mismo país puede haber grupos que presenten la ESS como una alternativa al capitalismo, mientras que otros la perciben como un complemento al sector público y privado (llamándola el “tercer sector” de la economía). Estos diversos entendimientos de la ESS pueden conciliarse a través de nociones como las “economías plurales” (por ejemplo, como se estipula en la Constitución del Ecuador), donde la ESS puede contribuir a la transición a corto, medio y largo plazo hacia economías más justas y sostenibles. Por ejemplo, la ciudad de Barcelona, que también ha adoptado la noción de una economía plural, ha invertido en reunir a diferentes “familias de la ESS” para desarrollar un “relato común”. Este enfoque contribuye a reforzar la identidad y la difusión de la ESS. Se han destinado recursos a este fin, lo que se ha traducido, en particular, en la publicación de materiales y guías para la sensibilización y difusión de conocimientos e información sobre la ESS, como la Guía de consumo colaborativo, y la edición de vídeos (Chaves-Avila et al. 2020).

En todos los casos es necesario adaptar los mensajes a las necesidades e inquietudes del público objetivo. Si, por ejemplo, la ciudad quiere dar visibilidad a un programa público de éxito sobre vivienda cooperativa, puede tener una versión para el público general y otra que se dirija a los grupos y asociaciones que apoyan a las personas sin hogar y a las que tienen viviendas precarias, con información más detallada sobre aspectos como los costos, los procedimientos de solicitud y los períodos de espera. Del mismo modo, el gobierno podría elaborar un comunicado de prensa sobre el lanzamiento de una moneda social complementaria que sea fácil de entender para el ciudadano de a pie, pero paralelamente podría elaborar también un documento orientado a las políticas que exponga los fundamentos teóricos y los tecnicismos normativos de manera más sofisticada. Este último estaría dirigido a asociaciones y redes que se ocupan de este tema, que a su vez pueden transmitir la información a sus propios círculos y utilizarla para promover la ESS, por ejemplo, en conferencias que aborden mecanismos financieros innovadores para el desarrollo sostenible de las ciudades.

Entre los principios fundamentales para el desarrollo de contenidos y mensajes figuran los siguientes:

- vínculos de comunicación estables con investigadores tanto dentro del gobierno como entre las instituciones de investigación asociadas que puedan mostrar datos y análisis cuantitativos y cualitativos sobre la contribución socioeconómica de la ESS dentro del territorio (véase el Capítulo 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos);
- comunicación clara sobre los valores, las características y los beneficios de la ESS;
- pruebas convincentes y persuasivas que sean útiles para la concienciación y la promoción de la ESS (véase el Capítulo 10: Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos);
- mensajes redactados en términos fáciles y sencillos, comprensibles para las personas no especialistas y el público general.

2.2.2. Difusión y divulgación eficaces

La difusión y divulgación eficaces para transmitir el “mensaje de la ESS” al mayor número posible de personas requieren mensajes (adaptados a los diferentes públicos objetivo) y canales de difusión adecuados.

La difusión y divulgación eficaces requieren:

- mensajes coherentes y regulares (las actualizaciones de noticias periódicas sobre nuevos proyectos e iniciativas del gobierno, la comunidad de la ESS y otros agentes pertinentes son buenos ejemplos);
- espacios de libre acceso para los mensajes y la información, como un sitio web.

Existe una gran variedad de canales de divulgación para concienciar acerca de la ESS. Algunos de ellos pueden ser canales “internos” para hacer que los funcionarios sean ellos mismos promotores de la ESS o instruir a las oficinas de desempleo para que alienten activamente a los solicitantes de empleo a examinar las oportunidades en el mercado de trabajo de la ESS (OCDE 2018). Algunos de los principales canales externos son:

- La publicidad exterior: El uso de carteles publicitarios atractivos en calles, autovías y transportes públicos pueden ser una forma sencilla pero eficaz de dar a conocer la ESS al público general.

- Los medios de comunicación convencionales: A través de la cobertura de la prensa escrita, la radio y la televisión convencionales, el mensaje de la ESS puede llegar a una amplia audiencia. Si bien las organizaciones de la ESS a menudo tienen dificultades para acceder a los medios de comunicación convencionales, los gobiernos locales tienen posiblemente un mayor poder de convocatoria de los medios de comunicación, especialmente porque las iniciativas, actos y campañas locales de la ESS se cubren con más facilidad en las noticias locales. No obstante, las limitaciones intrínsecas de la divulgación mediante medios de comunicación convencionales han impulsado el creciente uso de los medios digitales en la concienciación acerca de la ESS (Dacheux y Zouari 2008).
- Los medios digitales: Plataformas como Google, YouTube, Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram y otras llegan a millones de usuarios y proporcionan una vía potencial para llegar a un público aún más amplio y mejor definido que los medios convencionales. La configuración de la mayoría de estas plataformas permite la publicación de mensajes escritos breves y sugerentes o publicaciones visuales atractivas que redirigen a los usuarios interesados a contenidos más detallados, como boletines, artículos o comunicados de prensa que suelen publicarse en el sitio web del autor. Estas pueden ser poderosas herramientas de concienciación acerca de la ESS, pero, como se ha mencionado anteriormente, requieren una habilidad, un trabajo y un tiempo considerables para obtener una visibilidad duradera, ya que estos mensajes pueden consumirse rápidamente y con frecuencia sin obtener necesariamente la participación activa de los seguidores. La forma en que están diseñados los algoritmos de los medios digitales tiende a crear comunidades virtuales afines que pueden ayudar a ampliar los contactos y el intercambio de conocimientos entre usuarios y usuarias que ya estén activos o interesados en la ESS, pero puede tener efectos aislantes que no permiten

Cuadro 9.1. El desarrollo y la presentación de contenidos sobre la ESS en Seúl

El Portal de economía social de Seúl es un sitio web gestionado por el CESS, un organismo intermediario importante del Gobierno Metropolitano de Seúl, que permite acumular e intercambiar una amplia gama de información. Asimismo, invita a toda persona interesada en la economía social a explorar las condiciones actuales de esta y de las OEES en Seúl, los programas de políticas, varios anuncios y publicaciones, materiales de investigación y didácticos, y ofertas de empleo publicadas por OEES. Proporciona enlaces al sitio web de la Academia de Economía Social, la plataforma Story y la plataforma de cooperativas escolares. En estas plataformas se publican mensualmente más de 100 entradas sobre distintos programas de políticas y otros temas, y conjuntamente reciben cerca de 12 000 visitantes al mes (Yoon y Lee 2020).

llegar “de manera natural” a públicos ajenos a la ESS. Algunas formas creativas de eludir estas limitaciones intrínsecas podrían incluir, por ejemplo, llegar a las comunidades agrupadas por sector económico y profesión pertinente para la ESS (como por medio de LinkedIn), o a través de personas “influyentes” que a menudo tienen un número considerable de seguidores no relacionados con la ESS, y alentarles a convertirse en “embajadores virtuales de la ESS” en la comunidad.

- Los canales de los asociados: En algunos casos, es más probable que la gente sepa de la política de ESS de un gobierno y de los mensajes promocionales si es una fuente familiar o cercana la que proporciona la información. Con miras a aumentar la difusión de los mensajes relacionados con la ESS, los equipos de comunicación pueden coordinar los mensajes con organizaciones asociadas que compartan los mismos objetivos y sean conocidas por el público destinatario, especialmente si interactúan con frecuencia con públicos a los que de otro modo sería difícil llegar.

2.2.3. Elaboración de materiales digitales de comunicación y difusión

Los medios digitales son cada vez más utilizados y necesarios para una concienciación y promoción eficaces. Los equipos que crean materiales digitales de comunicación y difusión para la ESS han

de entender cómo optimizar (competir por) la visibilidad en varias plataformas de medios sociales, lo que implica maximizar el tráfico continuo, el número de seguidores, los enlaces entrantes desde otros sitios web, la frecuencia de las publicaciones, el uso estratégico de palabras clave y otros “criterios de clasificación de visibilidad” utilizados por los algoritmos de estas plataformas. Esto puede suponer una gran cantidad de trabajo tanto para los miembros técnicos como para los de gestión de contenidos del equipo de información y comunicación.¹³

2.2.4. Herramientas y materiales educativos

Las herramientas educativas también desempeñan una función importante en el desarrollo de actitudes positivas hacia la ESS y pueden ayudar a fomentar el entendimiento de su funcionamiento específico y su función en la sociedad. La concienciación acerca de la ESS puede comenzar en los últimos años de la educación primaria y los primeros de la secundaria, incluso si la asimilación durante estas primeras fases de la educación puede ser baja (OCDE/UE 2017).

Algunos gobiernos han encabezado la promoción de la concienciación acerca de la ESS en los programas de estudio de la educación primaria y secundaria. Por ejemplo:

- La legislación francesa sobre la ESS dio lugar a la creación del Consejo superior de la economía social y solidaria, que tiene como objetivo, entre otras cosas, promover el emprendimiento social entre los jóvenes a través del sistema educativo público. Esto ha llevado al desarrollo de una amplia gama de herramientas pedagógicas para explicar la ESS, su historia, valores y realidades económicas, diseñadas explícitamente para su uso en las escuelas (véase: *La concienciación acerca de la ESS en el medio escolar*).¹⁴
- En su Estrategia para el desarrollo del emprendimiento social 2015-2020, el Gobierno de Croacia incluyó la promoción del emprendimiento social en todos los niveles educativos como una de sus cuatro medidas de aplicación principales (OCDE/UE 2017).
- En 2018, el Gobierno de la República de Corea, con el objetivo de que los estudiantes de primaria y secundaria comprendan la economía social y practiquen la cooperación, decidió añadir

Cuadro 9.2. Asociaciones de comunicación sobre la ESS en Flandes y Escocia

Flandes, Bélgica

La Fábrica de Innovación Social es una iniciativa del Ministro de Innovación de Flandes, que respondió positivamente a una petición de OEESS locales de establecer una estructura de apoyo para la ESS de este tipo. Está subvencionada por el Organismo para la Innovación y el Emprendimiento de Flandes para llevar a cabo actividades que incluyen la concienciación acerca del emprendimiento social y las empresas sociales. En mayo de 2015, la Fábrica y otros asociados (incluido el periódico *De Standaard*) llevaron a cabo la campaña “Innovadores radicales”, una búsqueda a gran escala para definir “innovaciones radicales para un mundo mejor”. La búsqueda generó 335 resultados, entre los cuales un jurado seleccionó 10 innovaciones ganadoras. Gracias a la amplia cobertura de los medios de comunicación, la campaña informó a una amplia audiencia sobre los conceptos de la innovación social y el emprendimiento social.

Escocia, Reino Unido

La Asociación para el apoyo a la estrategia de empresa social es un marco de apoyo de múltiples niveles diseñado y respaldado por el gobierno escocés, que se puso en marcha en 2011 con el objetivo de desarrollar la capacidad de los intermediarios de las empresas sociales escocesas, principalmente a través de la Coalición escocesa de empresas sociales, Senscot y Social Firms Scotland. La Asociación aumenta la visibilidad de las empresas sociales por medio de una serie de actividades, como la organización de visitas de estudio a empresas sociales para parlamentarios de todos los partidos políticos y el envío de boletines electrónicos mensuales, la presentación de respuestas a las consultas y mociones del gobierno, y la promoción del valor añadido de las empresas sociales en los medios de comunicación y las comunidades locales por medio de actos, premios y actividades de prensa nacionales y locales (OCDE/UE 2017).

contenidos relacionados con la economía social al programa de estudios público. Han de elaborarse y distribuirse libros de texto y material didáctico para que puedan complementar los estudios sociales y otras asignaturas relacionadas. La economía social también se incluirá como una asignatura esencial cuando se revise el programa de estudios público en el futuro. Además, el gobierno también promueve las cooperativas escolares para propiciar la participación estudiantil en la creación y gestión de cooperativas y el aprendizaje sobre la economía social en el proceso. En abril de 2018, se habían establecido 60 cooperativas escolares que operaban por todo el país (Yoon y Lee 2020).

2.2.5. Actos, campañas y reuniones

La organización o el patrocinio conjunto de diversos tipos de actos, campañas y reuniones sobre la ESS son una dimensión importante de una estrategia de comunicación eficaz sobre la ESS. Estos pueden adoptar la forma de “días de la ESS”, como el Sábado Social en el Reino Unido, o de esfuerzos para promover ferias, exposiciones, foros y talleres sobre la ESS.

Además, las visitas sobre el terreno a las OEES que han tenido éxito son también una herramienta eficaz de concienciación, educación e intercambio de conocimientos. Pueden diseñarse específicamente para los y las jóvenes, funcionarios públicos, el público general o el personal de otras OEES.

2.2.6. Asociaciones de comunicación sobre la ESS

Las asociaciones de comunicación con organizaciones de la ESS constituyen una herramienta importante para la concienciación, la promoción y el aprendizaje mutuo. Estas asociaciones pueden abarcar desde el nivel local hasta el mundial y a veces sirven para múltiples propósitos, siendo la comunicación uno de ellos.

A nivel internacional, las asociaciones con organizaciones y redes de la ESS, o con organizaciones internacionales que apoyan la ESS, brindan numerosas oportunidades para la concienciación, la promoción y el intercambio de mejores prácticas en el plano mundial. Los encuentros internacionales que abordan los desafíos del desarrollo sostenible local pueden ser vías eficaces para concienciar acerca de la ESS. Por ejemplo, los foros mundiales de desarrollo

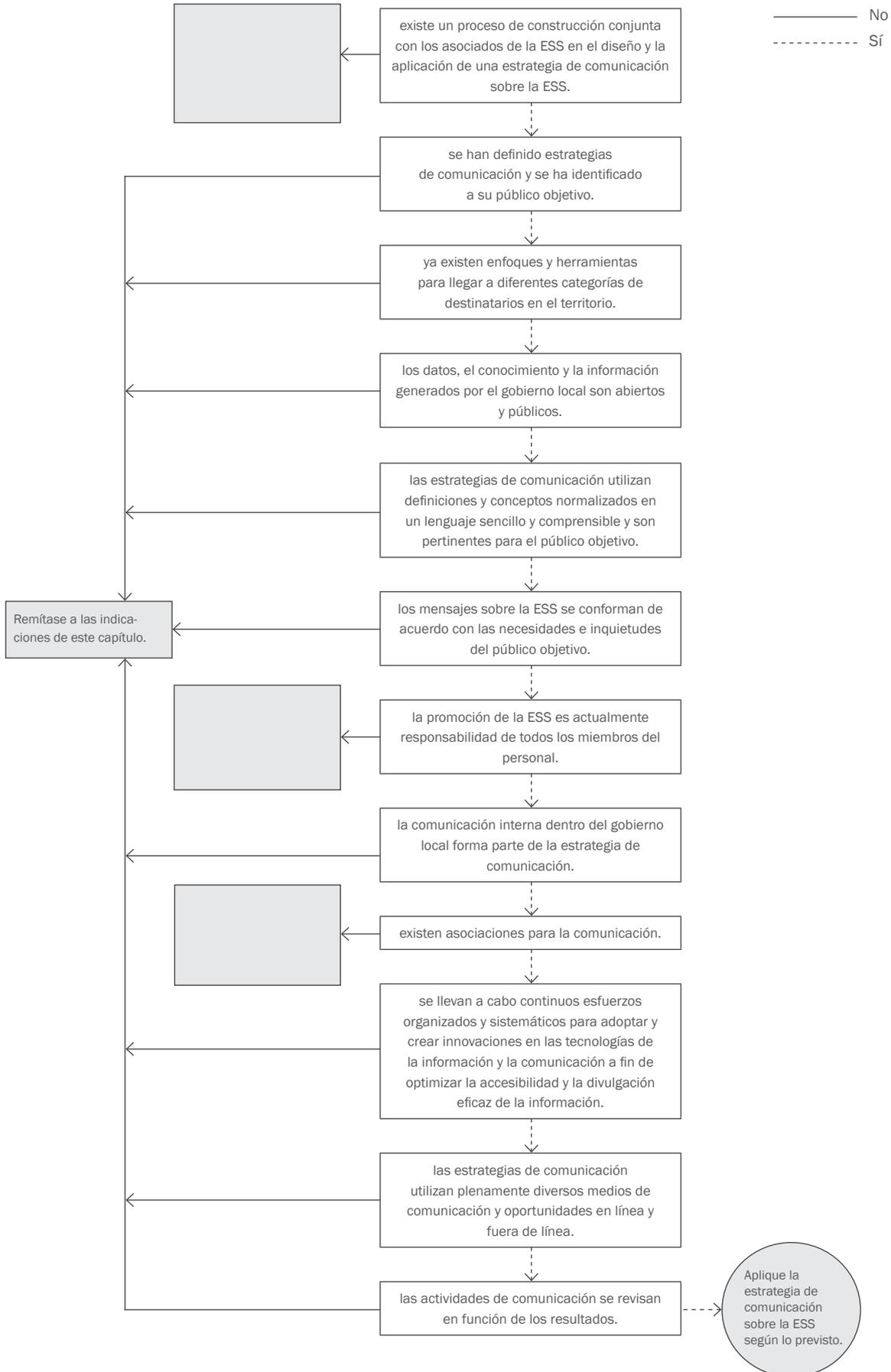
económico local, organizados por el PNUD y sus asociados (incluidos varios gobiernos y organismos nacionales y municipales), se han convertido cada vez más en un espacio favorable para defender la ESS como medio para promover soluciones locales para el desarrollo sostenible, como se puso de manifiesto en el último Foro Mundial de Desarrollo Económico Local celebrado en Cabo Verde en 2017 (PNUD 2017). Las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las asociaciones y redes de gobiernos locales y las OEES que se dedican a la promoción de la ESS como medio para lograr el desarrollo local inclusivo y sostenible también proporcionan espacios para asociaciones de comunicación mundiales con gobiernos y OEES locales. Entre ellas se encuentran RIPES, CGLU, ESSFI (antes conocido como los Encuentros de Mont-Blanc), GSEF y UNTFSSSE.

3. Orientaciones sobre una estrategia de comunicación sobre la EES

Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos a iniciar o reforzar estrategias de comunicación sobre la ESS en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con entidades de la ESS y otras partes interesadas pertinentes.

Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Para iniciar o mejorar una estrategia de comunicación sobre la ESS en su territorio, compruebe si:





CAPÍTULO 10

Cartografía de la ESS: Investigación y recopilación de datos

1. Introducción

La investigación y la recopilación de datos pertinentes para las políticas son el eje de una política pública eficaz en materia de ESS. Tienen el doble propósito de: (i) mostrar la contribución de la ESS a la economía y la sociedad, como palanca para generar un impulso político en favor de las políticas de apoyo a la ESS; y (ii) proporcionar orientación para mejorar la eficacia de la política de ESS. Los encargados de formular políticas en el plano local, nacional e internacional desempeñan una función decisiva en la creación y el fortalecimiento de la infraestructura institucional necesaria para la investigación y la recopilación de datos pertinentes para las políticas.

La investigación y la recopilación de datos, tanto cuantitativos como cualitativos, son la base para la producción de información estadística y conocimientos sobre la ESS y sus contribuciones al desarrollo inclusivo y sostenible. En particular, los datos estadísticos pueden proporcionar a los encargados de formular políticas una imagen precisa

de la situación de la ESS en un territorio, incluida su evolución en el tiempo. La recopilación periódica de datos ayuda a hacer un seguimiento del número de OEES, sus ámbitos de actividad y su contribución a la economía y la sociedad en términos de empleo, PIB u otras medidas, y constituye la base para esfuerzos de investigación sistemáticos y organizados. A partir de los datos, la información y los conocimientos resultantes sobre la ESS, los encargados de formular políticas y actores clave pueden tomar decisiones fundamentadas sobre las políticas y el apoyo necesarios para estimular el desarrollo de la ESS.

Las políticas públicas pueden mejorar la capacidad de la investigación para producir estos datos y darles sentido, combinarlos con los conocimientos existentes y generar nuevos resultados que puedan ser la base de una mejor comunicación y difusión. Cabe señalar que la investigación cualitativa es tan importante como la cuantitativa, ya que complementa los datos cuantitativos con los conocimientos que solo pueden obtenerse mediante

observaciones, entrevistas y consultas con los actores clave, así como revisiones y análisis bibliográficos. La investigación cualitativa combinada con los datos cuantitativos es especialmente útil para hacer balance de la eficacia del diseño y la aplicación de las políticas públicas de ESS (Driscoll et al. 2007).

2. Investigación para mejores políticas de ESS

En las dos últimas décadas aproximadamente, investigadores de todo el mundo han realizado grandes esfuerzos para estudiar la ESS en sus múltiples formas y sus efectos, analizar los factores de éxito y recopilar datos sobre una rica diversidad de OEES en una variedad de contextos. La investigación proporciona una herramienta para construir conocimientos y facilitar el aprendizaje y ayuda a planificar, diseñar y aplicar mejor las políticas. Aprovechando la investigación existente, en particular las revisiones bibliográficas y los estudios de casos, y por medio de la colaboración con investigadores y profesionales sobre el terreno, los encargados de formular políticas pueden profundizar en su comprensión de la ESS y, en consecuencia, estar mejor equipados para determinar y evaluar las oportunidades y efectos de la ESS. Las plataformas en línea de libre acceso también ayudan a quienes formulan políticas a adquirir conocimientos e información sobre la ESS. La plataforma de socioeco.org *Cerebro Colectivo de la ESS*, gestionada por la Academia de la OIT sobre ESS, y la *Plataforma de conocimientos sobre la ESS para los ODS* de UNTFSSE se encuentran entre los repertorios de investigación más completos, y cada una de ellas incluye más de un centenar de artículos y presentaciones sobre la ESS y políticas relacionadas. Organizaciones como GSEF, CGLU y el Centro internacional de transferencia de innovaciones y conocimientos en economía social y solidaria (CITIES), además de la investigación, también están comprometidas con la facilitación del intercambio de conocimientos sobre la ESS entre hacedores de políticas (locales).

Aparte de aprovechar la investigación para mejorar las políticas, los encargados de formular políticas también pueden respaldar la asimilación de la investigación en las propias OEES, facilitando la transferencia y el intercambio de conocimientos, normalmente por medio de diversas asociaciones. Los gobiernos pueden, por ejemplo, colaborar con universidades e institutos de investigación en el plano local, nacional e incluso internacional, como

las universidades cooperativas de Kenya y el Reino Unido, o la Universidad de Mondragón en el País Vasco, Euricse (Instituto Europeo de Investigación sobre Cooperativas y Empresas Sociales) y UNRISD. También se pueden encontrar conocimientos especializados sobre la realización y la comunicación de investigaciones en organizaciones y facultades de universidades que trabajan en temas relacionados, como los centros de desarrollo agrícola, los laboratorios de ideas para pymes y las escuelas de negocios.

La colaboración con organizaciones de investigación, incluidas universidades, laboratorios de ideas e institutos de investigación, puede adoptar diversas formas en función de las necesidades específicas y las limitaciones de recursos de los gobiernos locales. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- El intercambio de datos y evidencias: Los encargados de formular políticas pueden poner en común datos de las estadísticas recopiladas y las encuestas realizadas por el gobierno con investigadores, que pueden extraer nuevas enseñanzas y avanzar en sus propios esfuerzos de investigación. A su vez, los investigadores pueden poner en común estas lecciones y recomendaciones específicas de cada contexto con encargados de formular políticas, que pueden utilizarlas para fundamentar el diseño, la aplicación y la revisión de las políticas.
- La concesión de subvenciones para proyectos de investigación: Cuando los encargados de formular políticas busquen visiones, enseñanzas y conclusiones más amplias sobre cuestiones de investigación de su propia elección, pueden encargar a una universidad o instituto de investigación la realización de un proyecto de investigación. Estos proyectos a menudo incluyen una revisión bibliográfica, estudios de casos o la recopilación de nuevos datos, y suelen resumir los hallazgos de la investigación en un informe.
- Los intercambios de personal: Los investigadores con frecuencia se interesan por el modo en que se elaboran las políticas y los encargados de formular políticas pueden obtener valiosos conocimientos, como aprender sobre el análisis de datos estadísticos o adquirir

otras competencias pertinentes para la investigación en materia de ESS. Estas becas e intercambios temporales de personal pueden ser otra forma de establecer o reforzar la colaboración entre quienes formulan políticas locales y quienes se dedican a la investigación.

- La colaboración con la investigación sobre la ESS en universidades: Los profesores de universidad suelen andar en busca de estudios de casos interesantes y de nuevas pruebas de la investigación. Algunas facultades pueden incluso decidir dedicar cursos o programas de estudio enteros a cuestiones relacionadas con la ESS (por ejemplo, la Universidad de Bolonia y la Universidad de Valencia). La asociación entre los gobiernos y estas facultades es mutuamente beneficiosa para los encargados de formular políticas, las universidades y otros actores clave.

3. Diversos enfoques en la cartografía de la ESS

Distintos organismos estadísticos e investigadores (académicos y de políticas) han llevado a cabo un número significativo de investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre la ESS en el plano local, nacional e internacional. La cartografía de la ESS es un campo de investigación en auge. En Europa y América del Norte, instituciones públicas y privadas han desarrollado una serie de herramientas bien afinadas para cartografiar el panorama de la ESS en su territorio. Cuando se vinculan a normas estadísticas internacionales, estas herramientas pueden permitir comparaciones internacionales.

Un desafío importante para estos esfuerzos es el de definir qué entidades entran en el ámbito de la ESS. Esto varía según el contexto y puede depender considerablemente de la existencia de una definición legal de las OEES en la jurisdicción estudiada (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS). Las autoridades públicas a todos los niveles desempeñan una función significativa a la hora de hacer que los datos administrativos (procedentes de registros institucionales, impuestos, directorios y otras fuentes) estén rápidamente disponibles para facilitar la investigación y la elaboración de políticas sobre la ESS. Cuando no se dispone de definiciones administrativas normalizadas de las OEES ni

de datos sobre estas, también es posible aplicar métodos indirectos para obtener una aproximación del tamaño del panorama de la ESS en un territorio. No obstante, los encargados de formular políticas de países o regiones en los que no se ha establecido una definición legal o estándar de la ESS pueden extraer enseñanzas de las experiencias de otros países o regiones que han desarrollado su propio sistema de recopilación de datos para el análisis estadístico de la ESS.

Muchas herramientas para cartografiar la ESS basadas en definiciones administrativas no pueden captar plenamente el panorama de la ESS debido a la existencia de iniciativas de ESS en el sector informal. En particular, la validez de las herramientas será cuestionada en muchos países en desarrollo que tienen abundantes iniciativas de ESS que carecen de registro formal. Estas OEES informales no están recogidas en los datos oficiales, pero contribuyen de forma significativa a la economía general. En las definiciones plurales de la ESS a menudo se hace referencia a ellas como “economía popular solidaria”.

Si bien los métodos varían entre los distintos sistemas estadísticos, normalmente hay tres pasos comunes:

- establecer una definición estadística de la ESS;
- determinar los criterios de calificación a partir de esta definición;
- establecer filtros para discernir las que pertenecen a la población estadística de las que no.

Estos tres métodos se utilizan para cartografiar la ESS, como se explica a continuación.

3.1. Cuentas satélite de la ESS

Una cuenta satélite es un marco que reúne datos a medida sobre un ámbito de interés económico o social, pero que sigue vinculado al marco central de las cuentas nacionales. Las cuentas nacionales proporcionan un marco de referencia para una cuenta satélite. En el caso de la ESS, un número creciente de países se ha basado en dos importantes iniciativas internacionales para la elaboración de conjuntos de datos comparables a nivel internacional en este ámbito, a saber:

- El *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas* de 2006, encargado

por la Comisión Europea y elaborado por el CIRIEC. En él se estableció una estricta delimitación conceptual de las OEES que había de estudiarse en las cuentas satélite dentro del contexto europeo por medio de un amplio consenso entre las organizaciones europeas más destacadas centradas en la ESS, y se elaboraron directrices y una metodología para elaborar una cuenta satélite (UNRISD 2019; Fecher y Ben Sedrine 2015).

- El *Manual para las cuentas satélite sobre las instituciones sin fines de lucro y las instituciones relacionadas y el trabajo voluntario* de las Naciones Unidas, de 2018, elaborado a partir del *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales* de 2003, basado en la investigación realizada por la Universidad Johns Hopkins. La versión de 2018 abarca un ámbito más amplio de entidades de la ESS que la de 2003, pero sigue dejando fuera a la mayoría de las cooperativas y mutuas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas 2018).

Cuadro 10.1. La cuenta satélite de la ESS en Portugal

El Instituto Nacional de Estadística de Portugal recopila periódicamente información sobre la ESS a nivel nacional utilizando un enfoque de cuenta satélite, impulsado por una ley de ESS aprobada en 2013. Las estadísticas de la cuenta satélite portuguesa muestran, por ejemplo, que en 2013 la ESS representaba el 2,8 % del valor añadido bruto nacional y el 5,2 % del empleo total.

La aplicación de este enfoque de cuenta satélite fue el resultado de un largo proceso de múltiples etapas que resultó esencial para captar la evolución de la ESS. Durante 10 años, Portugal amplió el alcance de su cuenta satélite de las instituciones sin ánimo de lucro hasta abarcar un espectro más amplio del sector de la ESS, incluidas las cooperativas y las mutuas y, más recientemente, el trabajo voluntario. Esto se hizo basándose en el enfoque metodológico presentado en el *Manual para las cuentas satélite sobre las instituciones sin fines de lucro y las instituciones relacionadas y el trabajo voluntario* de las Naciones Unidas, y en el *Manual para la elaboración de las cuentas satélite de las empresas de la economía social: cooperativas y mutuas* del CIRIEC de 2006 (OCDE s. f. C).

Entre los países europeos que han adoptado la cuenta satélite de la ESS, Portugal se cita con frecuencia como un buen ejemplo que ha logrado integrar ambas metodologías (véase el cuadro 10.1).

Una ventaja de una cuenta satélite es que los datos disponibles en el sistema de cuentas nacionales pueden utilizarse fácilmente sin necesidad de realizar estudios complementarios. El método también favorece la comparabilidad internacional y el establecimiento de seguimientos “longitudinales”, es decir, comparaciones de la evolución a lo largo del tiempo (OCDE s. f. C; Bouchard y Rousselière 2015). No obstante, la comparabilidad internacional tiene sus límites. En el caso de Portugal, por ejemplo, las empresas sociales están excluidas de la cuenta satélite de la ESS pero pueden considerarse como parte integrante de la ESS en otro contexto.

Si bien la adopción del enfoque de cuentas satélite de la ESS es, por definición, un proyecto nacional, los gobiernos locales desempeñan una función fundamental en la recopilación de datos pertinentes, ya sea directamente mediante la recopilación de datos territoriales cuando se les delega, o indirectamente proporcionando el apoyo necesario a los estadísticos enviados por el gobierno central. En cualquier caso, es fundamental desarrollar la capacidad de los funcionarios locales para analizar qué datos administrativos comparables internacionalmente son pertinentes para medir la ESS en su contexto.

3.2. Estudios estadísticos y observaciones de la ESS

Los estudios estadísticos y las observaciones pueden ser otra forma de producir “perfiles” o “cartografías” de la ESS. Estos métodos pueden institucionalizarse con el tiempo, ya sea dentro de las oficinas de estadística oficiales o por medio de relaciones oficiales, como las asociaciones, con instituciones privadas de investigación y otros organismos pertinentes que puedan definirse a sí mismos como “observatorios de la ESS”. La principal ventaja de los estudios estadísticos es que permiten profundizar en el entendimiento de las especificidades territoriales y, por lo tanto, perfeccionar la orientación de las políticas públicas eficaces, especialmente a nivel local.

3.2.1. Estudios estadísticos

Un estudio estadístico tiene el fin de representar el alcance de un fenómeno, destacar sus principales componentes y su importancia relativa, documentar

algunas de sus ramas o subsectores, seguir su evolución en el tiempo y, si es posible, permitir la comparación con otros fenómenos. Los estudios pueden arrojar luz sobre cuestiones importantes para orientar las políticas públicas de una manera que los datos macroestadísticos no permiten. Por ejemplo, un estudio realizado sobre la distribución de los salarios de la economía social en Suiza mostró que los salarios medios en la ESS están muy por encima de los salarios mínimos exigidos por los sindicatos (Bouchard y Rousselière 2015). Otro estudio realizado en Italia concluyó que las OEES son significativamente más intensivas en mano de obra por sector (como el transporte, la fabricación, la educación o la sanidad) que las empresas con ánimo de lucro, según lo medido en términos de la incidencia de los costos laborales en el valor añadido (Borzaga 2019).

Los perfiles estadísticos de la ESS basados en estudios suelen combinar la recopilación y el filtrado de los datos administrativos disponibles con estudios pormenorizados. Por ejemplo, el gobierno provincial de Quebec realizó un estudio exhaustivo para elaborar su primer Perfil estadístico nacional de la economía social de Quebec en 2019, utilizando los criterios incluidos en la definición legal de la economía social recogida en la Ley de Economía Social de 2013.

A falta de una infraestructura estadística pública adecuada para la ESS en el plano nacional, los gobiernos subnacionales pueden tomar la iniciativa en el desarrollo de sus propios estudios territoriales. Esto puede servir de base para abogar por estadísticas nacionales sobre la ESS, como ha hecho el Gobierno Metropolitano de Seúl desde 2013.

3.2.2. Disponibilidad de una infraestructura estadística pública adecuada

La digitalización de los datos administrativos a partir de los años 60 y 70 del siglo pasado, junto con los avances tecnológicos de los últimos años, ha permitido a las instituciones públicas mantener y utilizar grandes bases de datos. Los institutos de estadística pueden enriquecer los datos administrativos con estudios obligatorios o voluntarios. La naturaleza de los datos administrativos viene determinada por las fuentes de las que proceden, como los datos cualitativos de diversas formas de estudios y los datos cuantitativos sobre las declaraciones de impuestos reglamentarias.

El uso de datos administrativos para elaborar un perfil estadístico depende de la presencia y la capacidad de una infraestructura estadística, del territorio en el que se realiza el estudio y de la existencia de un instituto de investigación y estadística que procese esos datos. También depende de la calidad de los datos, es decir, de si estos conjuntos de datos administrativos contienen o no información estadística pertinente. Lo mismo se aplica a los conjuntos de datos de los diferentes organismos públicos e intermediarios que a menudo poseen y analizan cantidades considerables de información sobre determinados sectores de la ESS. En algunos casos, se pueden generar elementos de información estadística sobre la ESS por medio de organismos públicos existentes con otras misiones, como los organismos de promoción de las pymes, como ha hecho el Departamento Nacional de Desarrollo de la Pequeña Empresa de Sudáfrica, que integró el seguimiento y la evaluación de las cooperativas en las estadísticas sobre pymes (Steinman 2020). Estos organismos pueden contribuir a construir perfiles parciales de la economía social en un territorio determinado.

Asimismo, el uso de datos administrativos requiere cierto grado de institucionalización de los componentes de la ESS, a menudo a través de formas y estatutos jurídicos (véase el Capítulo 3: Marcos jurídicos para la ESS). Es importante señalar que los datos administrativos no siempre son suficientes para generar estadísticas precisas sobre la ESS debido a la existencia de OEES no registradas o no documentadas, en particular las del sector informal. Además, para permitir el procesamiento a un costo menor, estos datos deben ser digitalizados. Sin embargo, la digitalización de grandes volúmenes de datos puede suponer un desafío para los países con recursos limitados (Bouchard y Rousselière 2015). En consecuencia, los gobiernos nacionales y locales tienen que desempeñar una función esencial para garantizar que se disponga de la mayor cantidad posible de datos administrativos pertinentes para la ESS, al tiempo que estos sigan siendo accesibles al público y estén centralizados.

3.2.3. Observatorios sobre la ESS

El establecimiento de observatorios permite captar las tendencias en la creación y desaparición de OEES y también facilita el seguimiento de la evolución de la ESS en un territorio a lo largo del tiempo. Pueden ser el resultado de una iniciativa pública o surgir

de redes autoorganizadas de la ESS con las que los gobiernos pueden colaborar. Un buen ejemplo de esto es un proceso “ascendente” que se inició en Francia en 2002. Los observatorios han sido creados por organismos representativos de las OEES, entre ellos las cámaras regionales de ESS, en concreto las Cámaras Regionales de la Economía Social y Solidaria (CRESS), el Consejo Nacional de CRESS (CNCRESS) (que es su órgano de coordinación nacional), y el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, que es el instituto nacional francés encargado de las estadísticas públicas.

3.2.4. Desafíos para la recopilación de datos sobre la ESS en los países en desarrollo

Por lo general, las herramientas metodológicas mencionadas anteriormente no pueden transponerse simplemente para cartografiar la ESS en la mayoría de

los países en desarrollo.¹⁵ Además de las limitaciones causadas por las restricciones de recursos mucho más estrictas a las que suelen enfrentarse los países del Sur global que desean realizar estudios rigurosos y exhaustivos de su panorama de la ESS, hay dos importantes desafíos adicionales que afrontan los gobiernos y la investigación en estos territorios que representan la mayoría de la población mundial (y, de hecho, potencialmente la mayor parte de una comunidad mundial de ESS menos reconocida):

- Una gran parte de la actividad de la ESS puede tener lugar en la economía informal. Los datos administrativos derivados de los registros o las declaraciones de impuestos no capturan las OEES de la economía informal. En Sudáfrica, por ejemplo, las cifras oficiales del tamaño de la ESS están

Cuadro 10.2. Lecciones de la cartografía de la ESS: una colaboración entre múltiples partes interesadas en Brasil

Desde la creación de la SENAES en 2003, un objetivo fundamental ha sido generar y sistematizar los datos sobre la ESS para el diseño de políticas adecuadas. El desafío inmediato era la falta de información estadística sobre las organizaciones típicas de la economía solidaria en Brasil. Se puso en marcha un ambicioso proyecto de colaboración entre las autoridades estatales, las instituciones de investigación, los profesionales y las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en el Foro Brasileño de Economía Solidaria para llevar a cabo una cartografía nacional de la ESS, utilizando metodologías adaptadas al contexto brasileño. A falta de consenso sobre los marcos jurídicos más adecuados, el estudio exhaustivo de los datos sobre la economía solidaria tuvo que desarrollar sus propios criterios para definir su población objetivo. Uno de los mayores desafíos para la cartografía de la ESS fue establecer, por primera vez, un conjunto de parámetros de clasificación de organizaciones económicas e iniciativas similares basadas en la solidaridad. Este desafío, metodológico y político a la vez, dio lugar a una serie de intensos debates previos y posteriores a la elaboración de la cartografía.

Uno de los principales retos fue abordar las maneras de reflejar las iniciativas de ESS procedentes de la economía informal. Algunas empresas informales de la ESS optan por constituirse legalmente por medio de las dos principales formas jurídicas disponibles en Brasil: las asociaciones y las cooperativas. Otras optan por permanecer y prosperar en la informalidad. En el caso de las cooperativas, fue necesario realizar un cribado para excluir de las estadísticas sobre la ESS a las cooperativas que habían perdido credibilidad, por su falta de democracia interna o por haber sido creadas fraudulentamente por otras empresas como empresas de externalización para evadir los costos sociales. Esto contrasta con Quebec, por ejemplo, donde todas las cooperativas pueden incluirse automáticamente en las poblaciones objetivo de los estudios.

Se utilizó un método único para identificar a las OEES que eligen permanecer en la economía informal (o se ven obligadas a hacerlo por falta de capacidad). La cartografía se diseñó para que funcionara también como un proceso encaminado a movilizar a un amplio abanico de agentes de la economía solidaria, con el apoyo de instituciones de investigación y el gobierno. El objetivo era ampliar lo máximo posible el alcance de la recopilación de datos, a través de la identificación sucesiva de empresas realizada por las empresas ya estudiadas (“efecto bola de nieve”) y, sobre todo, gracias al compromiso de todos los implicados de contribuir al descubrimiento y el reconocimiento de los elementos menos conocidos de la ESS que habían sido infravalorados e integrados de manera deficiente en los sectores organizados de la economía solidaria. Se llegó a lugares remotos del país y los protagonistas de estos experimentos se convirtieron en agentes visibles. A efectos de entrar en las zonas rurales y remotas del territorio nacional, se contrataron y formaron 230 entidades y cientos de entrevistadores para participar en la primera cartografía, que se realizó en 2 274 municipios en los 27 estados que constituyen la Federación del Brasil. Se recopiló información sobre las condiciones iniciales de las empresas, sus estrategias de desarrollo y los beneficios proporcionados a sus miembros y entornos sociales. La investigación se prolongó durante casi tres años y concluyó en 2007.

A partir de la información generada mediante esta primera cartografía se creó una base de datos conocida como el Sistema Nacional de Informaciones en Economía Solidaria, que proporciona datos sobre la distribución geográfica, los tipos de organizaciones y las actividades sectoriales, entre otros detalles. Se identificaron 22 000 empresas y organizaciones, la mayoría de las cuales eran asociaciones (59,9 %), seguidas de grupos informales (30 %) y, en una proporción mucho menor, cooperativas (8,8 %). Una segunda cartografía, concluida en 2013, generó datos aún más completos relativos a las OEES, las organizaciones de apoyo y las políticas públicas en Brasil (Gaiger 2015; Utting 2017).

ampliamente subestimadas porque reflejan las cooperativas y las instituciones sin ánimo de lucro registradas que realizan actividades económicas, pero no los agentes informales de la ESS (Steinman 2020). En muchos países del Sur global, se describen como parte de la “economía solidaria y popular”, y se necesitan enfoques innovadores para cartografiar esta categoría de la ESS (como se muestra en los dos principales ejercicios de cartografía realizados en Brasil descritos en el cuadro 10.2).

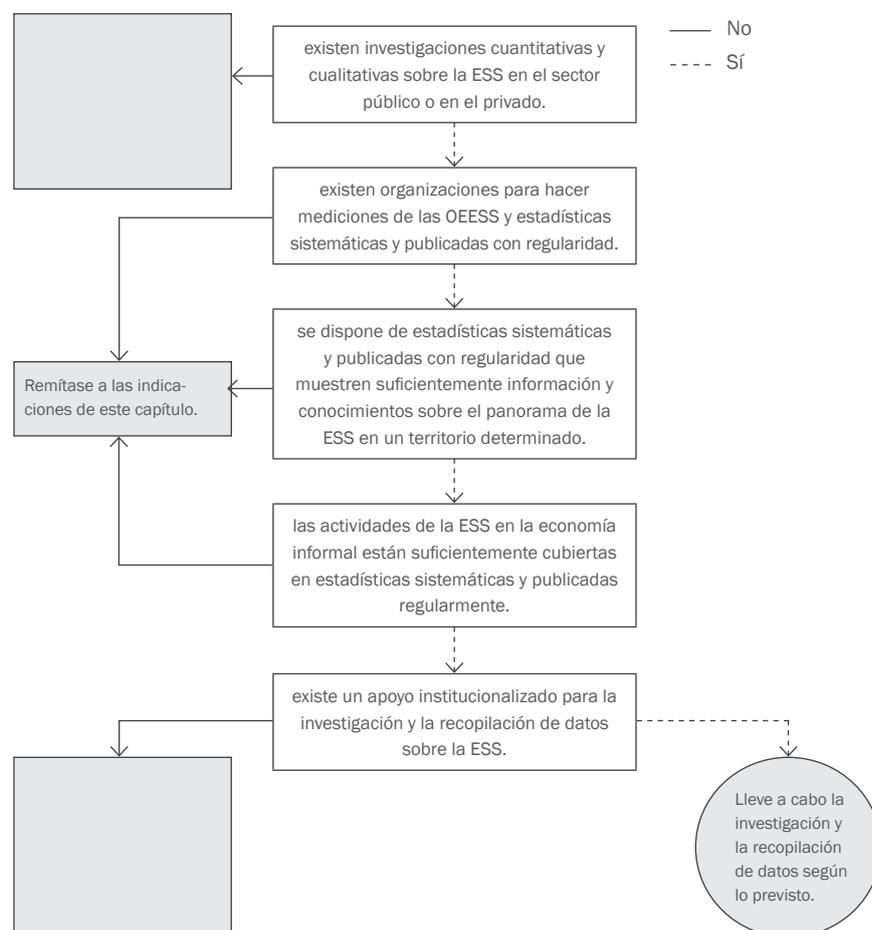
- La presencia de formas institucionales como las asociaciones, las cooperativas, las mutuas y otras empresas de economía social no tiene las mismas implicaciones en los distintos países, especialmente si se comparan los del Norte global y los del Sur global. Más concretamente, en el Sur global existen casos en los que estas organizaciones no se adhieren a los principios de la ESS de la misma manera que las del Norte. En general, la búsqueda

de solidaridad económica tiene diferentes fuerzas motivadoras en el Norte y en el Sur, y las formas y estructuras jurídicas resultantes en las que se manifiestan estos esfuerzos no pueden tomarse como sinónimos o correlaciones, incluso si adoptan el mismo nombre (Gaiger 2015).

4. Orientaciones sobre la investigación y la recopilación de datos sobre la ESS

Esta lista de comprobación proporciona orientaciones prácticas a quienes trabajan en la formulación de políticas subnacionales y que estén comprometidos a iniciar o reforzar la investigación y la recopilación de datos en sus respectivos contextos, en un espíritu de construcción conjunta con entidades de la ESS y otras partes interesadas pertinentes. Para obtener información sobre cómo utilizar estas orientaciones, consulte el cuadro 1.3 de la Introducción.

Para iniciar o mejorar la investigación y la recopilación de datos sobre la ESS en su territorio, compruebe si:



↳ Notas

- ¹ Con el término gobiernos locales o subnacionales se hace referencia al gobierno estatal o regional o al gobierno subestatal o subregional, como los gobiernos provinciales y municipales, dependiendo del contexto administrativo (Yi et al. 2018).
- ² Recomendaciones para la política y la investigación de la conferencia “El impulso de la economía social y solidaria”, Trento (Italia), 18-20 de noviembre de 2019. <http://ssecollectivebrain.net/ssemomentum>
- ³ La “etiqueta europea de economía social” no se ha transpuesto a la legislación por muchas razones, en particular por la posible incoherencia con las diversas definiciones nacionales de la economía social. En respuesta, la Comisión Europea propuso que se siguiera debatiendo con las partes interesadas la viabilidad de crear una etiqueta para toda la UE: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0317_ES.html
- ⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312531,es
- ⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:R204
- ⁶ <http://unsse.org/about/>
- ⁷ https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.listResults?p_lang=fr&p_count=98746&p_classification=11&p_classcount=1050
- ⁸ http://www.socioeco.org/bdf_motcle-thema-113_es.html
- ⁹ Puede encontrar más información sobre la microfinanciación colectiva, por ejemplo, en el sitio web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/crowdfunding-guide/what-is_es
- ¹⁰ Un registro de contratos es una lista exhaustiva de todos los contratos marco o por un período determinado que el gobierno suscribe, donde se detallan atributos fundamentales como el tipo, la duración, el valor y los datos de contacto del contratista y la dirección de compras.
- ¹¹ Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>; Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>; y Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
- ¹² Véase <http://www.fairtradetowns.org/>
- ¹³ Extraído del módulo del curso intensivo sobre comercialización digital y medios sociales, *Cadschool Communication Arts and Digital*, Ginebra, Suiza. <https://www.cadschool.ch/>
- ¹⁴ http://www.esspace.fr/sensibilisation_milieu_scolaire.html
- ¹⁵ El proyecto de análisis de las empresas sociales e inclusivas en 16 países africanos realizado por MOUVES (ahora parte de Impact France) en 2019 es un ejemplo poco común de una cartografía sistemática de las empresas sociales e inclusivas, incluidas las cooperativas. <https://impactfrance.eco/>

Abreviaturas y siglas

B2B	de empresa a empresa	ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
B2C	de empresa a consumidor	OEES	organizaciones y empresas de la economía social y solidaria
CCFCDF	Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal	OHADA	Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África
CEPES	Confederación Empresarial Española de la Economía Social	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CESS	Centro de Economía Social de Seúl	PIESS	Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria de la Ciudad de Barcelona
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa	pymes	pequeñas y medianas empresas
CNCRESS	Consejo Nacional de Cámaras Regionales de la Economía Social y Solidaria	RCL	Región de la Ciudad de Liverpool
CRESS	Cámaras Regionales de la Economía Social y Solidaria	RIPESS	Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria
ESIL	empresas sociales de integración laboral	SEDA	Agencia para el desarrollo de la pequeña empresa
ESS	economía social y solidaria	SENAES	Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Brasil
ESSFI	Foro Internacional de Economía Social y Solidaria	STyFE	Secretaría del Trabajo y Fomento del Empleo de la Ciudad de México
eTMM	Municipalidad Metropolitana de eThekweni	UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
FBES	Foro Brasileño de Economía Solidaria	UNTFSSSE	Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria
GSEF	Foro Global de la Economía Social		
KoSEA	Organismo de promoción de la empresa social de Corea		
Mercosur	Mercado Común del Sur		

Lista de cuadros y figuras

Cuadros	
Cuadro 1.1. La economía social y solidaria en un vistazo	2
Cuadro 1.2. La ESS desafía a los gobiernos para mejorar las infraestructuras y los servicios en Liverpool	3
Cuadro 1.3. Sobre las preguntas y respuestas en las secciones de orientación	5
Cuadro 2.1. Órganos consultivos formales en Seúl, Quebec, Polonia y Liverpool	10
Cuadro 2.2. El proceso informal de construcción conjunta de políticas públicas en Barcelona	11
Cuadro 3.1. La trayectoria “en cascada” en México	18
Cuadro 3.2. La trayectoria provincial autónoma en Canadá	18
Cuadro 3.3. La iniciativa municipal en Seúl	18
Cuadro 4.1. Integrar e incorporar la ESS en los planes y programas de desarrollo en múltiples contextos: Brasil, Quebec y Durban	23
Cuadro 4.2. Planes para impulsar la ESS en Barcelona y Seúl	25
Cuadro 5.1. Organizaciones gubernamentales de apoyo en Barcelona y la Ciudad de México	31
Cuadro 5.2. Ejemplos de intermediarios en Seúl y Quebec	32
Cuadro 6.1. Plan de desarrollo de recursos humanos para la economía social dirigido a los jóvenes en la República de Corea	35
Cuadro 6.2. Establecimiento de programas de educación y formación en Seúl, Escocia y Argentina	36
Cuadro 6.3. Incorporación de formación específica en ESS en los programas de educación y formación pertinentes en Durban	37
Cuadro 7.1. Políticas públicas para facilitar la financiación de la ESS en Barcelona, Quebec y Seúl	44
Cuadro 8.1. Las adquisiciones públicas para la ESS en Seúl y Dakar	49
Cuadro 8.2. Asociaciones para apoyar a las OEES en los procesos de licitación locales en Estrasburgo y Seúl	50
Cuadro 9.1. El desarrollo y la presentación de contenidos sobre la ESS en Seúl	56
Cuadro 9.2. Asociaciones de comunicación sobre la ESS en Flandes y Escocia	57
Cuadro 10.1. La cuenta satélite de la ESS en Portugal	63
Cuadro 10.2. Lecciones de la cartografía de la ESS: una colaboración entre múltiples partes interesadas en Brasil	65
Figuras	
Figura 5.1. Tipos de relación entre las organizaciones de apoyo y el gobierno	30
Figura 7.1. Etapas de desarrollo de una empresa de ESS y mecanismos financieros relacionados	42

Atribución de imágenes

Fotos

Thor Alvis, Airfocus, Cytonn Photography, Hanna Morris, Bonneval Sebastien, Claudio Schwarz, Mathieu Stern, Markus Winkler, Claudia van Zyl (dominio público, Unsplash); Just Coffee Cooperative (CC BY-NC-ND 2.0, Flickr), Xarxa d’Economia Solidària (CC BY-NC 2.0, Flickr).

Iconos

Hafudun (TheNounProject.com); Freepik, Alicia_mb (de.freepik.com).

-----→ Bibliografía

- Barco Serrano, Samuel, Riccardo Bodini, Michael Roy and Gianluca Salvatori. 2019. *Financial Mechanisms for Innovative Social and Solidarity Economy Ecosystems*. Geneva: ILO (International Labour Office). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_728367.pdf
- Borzaga, Carlo. 2019. "The SSE: From the sidelines to a central role?" Presentation made at the ILO conference on The SSE Momentum: Finance for Inclusion and the Future of Work, Trento, 18–20 November.
- Bouchard, Marie J., and Damien Rousselière, eds. 2015. *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*. Brussels: PIE Peter Lang.
- Caire, Gille, and Willy Tadjudje. 2019. *Toward a Global Legal Culture of the SSE Enterprise? An International Comparison of SSE Legislation*. 2019. RECMA 2019/3 No 353:74–88. Accessed 5 July 2020. https://base.socioeco.org/docs/e_recma_353_0074_1_.pdf
- CDLR (European Committee on Local and Regional Democracy). 2007. *The relationship between central and local authorities. Situation in 2007*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680747fbc>
- Chaves-Avila, Rafael, Jordi Via-Llop and Jordi Garcia-Jané. 2020. *Public Policies Fostering the Social and Solidarity Economy in Barcelona (2016–2019)*. Working Paper No. 2020-5. Geneva: UNRISD.
- Chaves-Avila, Rafael, and José Luis Monzón. 2018. *Best Practices in Public Policies Regarding the European Social Economy Post the Economic Crisis*. Brussels: The European Economic and Social Committee (EESC).
- CICOPA (International Organization of Industrial, Artisanal and Service Producer Cooperatives). 2017. *Cooperatives and Employment: Second Global Report*. ICA (International Cooperative Alliance). Geneva: CICOPA. <https://www.ica.coop/sites/default/files/publication-files/cooperatives-and-employment-second-global-report-625518825.pdf>
- CIRIEC and EESC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative and European Economic and Social Committee). 2017. *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union*. Brussels: EESC. http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2017/10/RecentEvolutionsSEinEU_Study2017.pdf
- Dacheux, Eric and Khaled Zouari. 2008. "Les sites de l'économie solidaire : un média alternatif permettant de contourner un espace médiatique central dominé par l'idéologie libérale?" *Revue Terminal*, No.103–104 spécial, Les activistes de la communication. Accessed 5 July 2020. http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-180_en.html
- Dinerstein, Ana Cecilia. 2013. "The Hidden Side of SSE: Social Movements and the Appropriation and 'translation' of SSE into Policy (Latin America)." UNRISD draft paper presented at the conference "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy", Geneva, 6–8 May.
- Diop, Malick, and Aminata D. Samb. Forthcoming. *Expérience de la ville de Dakar dans la conception, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques pour les organisations et entreprises coopératives d'économie sociale et solidaire*. UNRISD Working Paper. Geneva: UNRISD.
- Driscoll, David L., Afua Appiah-Yeboah, Philip Salib and Douglas J. Rupert. 2007. "Merging Qualitative and Quantitative Data in Mixed Methods Research: How To and Why Not." *Ecological and Environmental Anthropology (University of Georgia)*, 3(1):19–28.

- EP (European Parliament). 2018. *Statute for social and solidarity-based enterprises*. European Parliament resolution of 5 July 2018 with recommendations to the Commission on a Statute for social and solidarity-based enterprises (2016/2237(INL)). P8_TA (2018)0317. Brussels: European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0317_EN.html
- Farhoud, Mohamed. 2020. "Crowdfunding as alternative finance for the social economy" *The UpEffect Blog*, 20 January 2020, Accessed 27 September 2020. <https://www.theupeffect.com/blog/crowdfunding-as-alternative-finance-for-the-social-economy/>
- Fecher, Fabienne, and Wafa Ben Sedrine. 2015. "The Production of Statistics for the Social Economy in Belgium: A Focus on Mutuals and Cooperatives". In *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*, edited by Marie J. Bouchard and Damien Rousselière, 119–140. Brussels: PIE Peter Lang.
- Fici, Antonio. 2017. *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise: Study for the JURI Committee*. Brussels: European Parliament.
- Gaiger, Luis Ignácio. 2015. "Collaborative Research Between Civil Society, State and the Academia. Lessons from the Brazilian Mapping of the Solidarity Economy". In *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*, edited by Marie J. Bouchard and Damien Rousselière, 141–158. Brussels: PIE Peter Lang.
- Hagen, Henry. 2012. *Guidelines for Cooperative Legislation*. Geneva: ILO.
- Heap, Helen, Alan Southern and Matt Thompson. Forthcoming. *The Social and Solidarity Economy in the Liverpool City Region*. UNRISD Working Paper. Geneva: UNRISD.
- Clegg, Michael, Katherine Ellena, David Ennis and Chad Vickery. 2016. *The Hierarchy of Laws: Understanding and Implementing the Legal Frameworks that Govern Elections*. Arlington, VA: IFES (International Foundation for Electoral Systems). https://www.ifes.org/sites/default/files/2016_ifes_hierarchy_of_laws.pdf
- Innovative Financing Initiative. 2014. *Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes*. September 2014. Accessed 5 July 2020. https://www.citigroup.com/citi/foundation/pdf/innovative_financing_for_development.pdf
- Mendell, Marguerite, and Béatrice Alain. 2013. "Evaluating the Formation of Enabling Public Policy for the Social and Solidarity Economy from a Comparative Perspective: The Effectiveness of Collaborative Processes or the Co-Construction of Public Policy." Draft paper presented at the UNRISD Conference on Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, Geneva, 6–8 May 2013.
- Mendell, Marguerite, Nancy Neamtan and Hyuna Yi. 2020. *Public Policies Enabling the Social and Solidarity Economy in the City of Montreal*. Working Paper No. 2020-4. Geneva: UNRISD.
- Mkandawire, Thandika. 2009. *Institutional Monocropping and Monotasking in Africa*. Research Paper No. 2009-1. Geneva: UNRISD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2020. "Regional Strategies for the Social Economy: Examples from France, Spain, Sweden and Poland" *OECD LEED Papers*, 2020/03. Paris: OECD Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. *Inclusive Entrepreneurship Policies: Country Assessment Notes: United Kingdom 2018*. OECD/EU. <https://www.oecd.org/cfe/smes/UK-IE-Country-Note-2018.pdf>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. a. "Guidance note: Skills and Business Development Support", *Better Entrepreneurship Policy Tool*. Accessed 22 September 2020. <https://betterentrepreneurship.eu/en/node/46>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. b. "Guidance note: Access to Markets", *Better Entrepreneurship Policy Tool*. OECD/EU. Accessed 22 September 2020. <https://betterentrepreneurship.eu/en/node/45>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). n.d. c. "Guidance note: Social Entrepreneurship Culture", *Better Entrepreneurship Policy Tool*. OECD/EU. Accessed 22 September. <https://betterentrepreneurship.eu/en/node/54>
- OECD/EU (Organisation for Economic Co-operation and Development/European Union). 2017. *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*. Paris: OECD Publishing.
- Ojong, Nathanael. 2015. *Innovative Finance for Social Justice: Social Finance for Social Economy*. Working Paper No. 67. Geneva: ILO (International Labour Office).
- Poirier, Yvon, Françoise Wautiez and Béatrice Alain. 2018. *Legislation and Public Policies in Support of Social Solidarity Economy (SSE): First Steps and Elements of a Practical Guide*. RIPES, socioeco.org and RELIESS. https://base.socioeco.org/docs/a_practical_guide-public_policies-january-2018-1.pdf
- Poirier, Yvon. 2016. "Legal and political recognition of social solidarity economy (SSE): An overview on SSE public policies and guidelines." *Intercontinental Network for the Promotion of the Social Solidarity Economy (RIPES)*. January 2016. <http://www.ripess.org/legal-and-political-recognition-of-social-solidarity-economy-sse-an-overview-on-sse-public-policies-and-guidelines/?lang=en>

- Rojas Herrera, Juan José, and Roberto Cañedo Villarreal. 2020. *Políticas de fomento de la economía social y solidaria: estudio de caso de la Ciudad de México*. Working Paper No. 2020-7. Geneva: UNRISD.
- Roy, Michael. 2019. "Supporting the SSE: The role of financial resources." Presentation made at the ILO conference on The SSE Momentum: Finance for Inclusion and the Future of Work, Trento, 18–20 November.
- Saguier, Marcello, and Zoe Brent. 2014. *Regional Policy Frameworks of Social Solidarity Economy in South America*. Occasional Paper No. 2014-6. Geneva: UNRISD
- Scott, Allen. 2008. *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Socioeco and UNTFSSSE (United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy). n.d. "SSE legislations". Accessed 22 September 2020. http://www.socioeco.org/app_legislation_en.html
- Steinman, Susan. 2020. *Creating an Enabling Environment for the Social and Solidarity Economy (SSE) through Public Policies in Durban, South Africa*. Working Paper No. 2020-9. Geneva: UNRISD.
- UCLG (United Cities and Local Governments). 2016. *The Role of Local Governments in Territorial Economic Development*. UCLG Policy Paper. Barcelona: UCLG https://www.uclg.org/sites/default/files/the_role_of_local_governments_in_territorial_economic_development.pdf
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2018. "Satellite Account on Non-Profit and Related Institutions and Volunteer Work". *Studies in Methods*, Series F, No. 91, Rev.1. Handbook of National Accounting. New York: UNDESA Statistics Division. https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/UN_TSE_HB_FNL_web.pdf
- UNDP (United Nations Development Programme). 2017. "Local Economic Development as a Comprehensive Framework to Localize the Sustainable Development Goals. Addressing Rising Inequalities". Final Report for Fourth World Forum of LED, Praia, Cabo Verde: 17–20 October. https://ledworldforum.org/wp-content/uploads/download-manager-files/4th%20World%20Forum%20of%20LED_FINAL%20REPORT.pdf
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2019. "Opportunities and Challenges of Statistics on Social and Solidarity Economy: Expert Workshop." Brussels, 4 November. [http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/\(httpEvents\)/37A89D5EB4B4F39A8025848900351062?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/(httpEvents)/37A89D5EB4B4F39A8025848900351062?OpenDocument)
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2016. "Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policy." In *Policy Innovations for Transformative Change: UNRISD Flagship Report 2016*, 115–139. Geneva: UNRISD.
- Utting, Peter. 2017. *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries*. Geneva: ILO (International Labour Office).
- Van Loon, Leo. 2019. "Innovative Social Finance: The Role of Social Impact Bonds." Presentation made at the ILO conference on The SSE Momentum: Finance for Inclusion and the Future of Work, Trento, 18–20 November.
- Yi, Ilcheong, Hyuna Yi and Suyeon Lee. 2017. *Localizing the SDGs through Social and Solidarity Economy*. Research and Policy Brief No. 24. Geneva: UNRISD.
- Yi, Ilcheong, Heejin Ahn, Jongick Jang, Michelle Jaramillo, Eun Sun Lee, Suyeon Lee, Ye Jin Lee, Peter Utting and Joon Young Yi. 2018. *Social and Solidarity Economy for the Sustainable Development Goals: Spotlight on the Social Economy in Seoul*. Geneva: UNRISD.
- Yoon, Kil-Soon, and Sang-Youn Lee. 2020. *Policy Systems and Measures for the Social Economy in Seoul*. Working Paper No. 2020-6. Geneva: UNRISD.

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD depende completamente de contribuciones voluntarias de gobiernos nacionales, donantes multilaterales, fundaciones y otras fuentes, y no recibe apoyo financiero del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Agradecemos el apoyo institucional recibido de nuestros asociados para la financiación de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, y el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad de Finlandia.

UNRISD

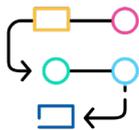
Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

info.unrisd@un.org

www.unrisd.org

Suscríbese al boletín electrónico de UNRISD:

www.unrisd.org/myunrisd



Directrices para gobiernos locales sobre políticas en favor de la economía social y solidaria

A medida que aumenta la concienciación acerca de la función de la economía social y solidaria para facilitar el desarrollo inclusivo y sostenible, un número cada vez mayor de gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, están adoptando políticas y programas que tienen como objetivo apoyar a las organizaciones y empresas de la ESS. Con miras a promover con éxito la ESS y aprovechar su potencial en el contexto del desarrollo local sostenible, los encargados de formular políticas y los profesionales necesitan respuestas a una serie de preguntas. ¿Qué elementos hacen que determinadas políticas y programas sean eficaces para la ESS? ¿Serán viables y adaptables en sus diversos contextos jurídicos, políticos y socioeconómicos?

Estas Directrices para gobiernos locales proporcionan respuestas y explican los elementos fundamentales que constituyen un entorno o “ecosistema” político e institucional propicio para la ESS. Ofrecen un conjunto de herramientas que puede utilizarse en el desarrollo de políticas e instituciones para la ESS en el plano subnacional.

Los lectores —desde funcionarios gubernamentales y profesionales de la ESS hasta otras partes interesadas locales— encontrarán orientaciones sobre temas y consideraciones de políticas públicas esenciales para fomentar y permitir un ecosistema viable y vibrante de la ESS a nivel subnacional: la construcción conjunta de políticas públicas, los marcos jurídicos, la incorporación de la ESS en los planes de desarrollo, las organizaciones de apoyo, el desarrollo de la capacidad, el acceso a financiación, el acceso a mercados, la concienciación y la promoción, y la investigación y la recopilación de datos sobre la ESS.