

---

# Legislación y políticas públicas a favor de la economía social y solidaria (ESS)

## Primeros pasos y elementos de una **guía práctica**

Enero 2018

---

### Introducción

Más de 30 países han adoptado, o están en proceso de adoptar, una legislación sobre la Economía Social y Solidaria (ESS). Cientos de municipios, en cada continente, tienen políticas y programas para desarrollar la ESS en su territorio. Este documento proporciona una visión general de los pasos que conducen a estos logros, así como algunos elementos clave del proceso que conduce a la adopción de leyes y políticas. En una tercera sección, se presentan ejemplos de leyes marco y otras leyes y políticas como fuentes de inspiración.

#### Preparado por:

Yvon Poirier (RIPESS)

Françoise Wautiez (socioeco.org)

Béatrice Alain (Reliess)

*Esta guía se basa en información de los sitios web [socioeco.org](http://socioeco.org) y [Reliess](http://Reliess).*

*Esta guía se limita a la legislación y las políticas públicas directamente relacionadas con **la economía social, la economía solidaria o la ESS**. No cubre legislación específica sobre cooperativas y mutuales, microfinanzas, comercio justo o desarrollo económico local.*

# A/ Los pasos que conducen a las políticas públicas a gran escala

## Los orígenes de la ESS

Las raíces de lo que ahora llamamos ESS se remontan a épocas antiguas, ya que las comunidades siempre se han organizado para responder colectivamente a sus necesidades. El ancestro directo de la ESS actual se remonta a Europa. Se considera que la [Rochdale Equitable Pioneers Society](#) en el Reino Unido (1844) fue la primera cooperativa. En Alemania, Friedrich Wilhelm Raiffeisen creó en 1864 una primera cooperativa de ahorro y crédito. Al mismo tiempo, en Francia, la economía social se convirtió en un movimiento de cooperativas, mutuas y fundaciones (para ayudar a la gente común).

Más recientemente, en los años setenta y principios de los ochenta, con la globalización llevando a la desregulación del comercio y las finanzas, el desplazamiento de empleos y las crisis económicas de diferentes tipos, las personas respondieron creando sus propias actividades económicas basadas en la solidaridad y las necesidades humanas. También se están volviendo más conscientes de que nuestro modelo de desarrollo, basado en la extracción y el consumo excesivo de recursos naturales, es un modelo imposible para el futuro de nuestra civilización. El informe del Club de Roma publicado en 1972 muestra claramente que no podemos tener un crecimiento infinito en un mundo finito. El calentamiento global también se ha ido reconociendo progresivamente.

En otras palabras, la mayoría de las actividades de ESS se han desarrollado tanto en respuesta a necesidades concretas como en cuanto reflejo de una clara preferencia por las actividades económicas basadas en la cooperación y la solidaridad en lugar de la competencia. Estos dos enfoques se han fusionado para crear un movimiento a favor de un modelo alternativo de desarrollo.

Con el tiempo, las personas en todas partes del mundo que estaban construyendo alternativas y resistiendo al neoliberalismo gradualmente se dieron cuenta de que estaban construyendo un modelo de desarrollo fundamentalmente diferente. Se reconocieron como parte de un movimiento que luego se denominó economía solidaria con una primera reunión mundial celebrada en julio de 1997 en Lima. Evolucionó y se convirtió en una economía social y solidaria o una economía social solidaria (ESS) en los primeros años del siglo XXI.

## El desarrollo de la ESS

A medida que el sector se desarrolló, los gobiernos de diferentes niveles reconocieron la contribución de esta nueva entidad, a menudo creada fuera del sector cooperativo histórico. Las nuevas iniciativas a nivel cooperativo también han contribuido al cambio. Las organizaciones o asociaciones sin fines de lucro crean negocios que eventualmente se reconocen y son elegibles para financiamiento y préstamos de programas gubernamentales. El hecho de que estas iniciativas sean muy innovadoras en nuevos sectores, cubriendo necesidades no satisfechas, en servicios basados en la comunidad, como guarderías o reciclaje, representaba un desafío y una motivación para apoyar su desarrollo.

Como es el caso de las empresas privadas organizadas en asociaciones profesionales o cámaras de comercio para interactuar con los gobiernos, las redes de ESS se han desarrollado en muchos países. Las organizaciones reconocieron que, si estuvieran aisladas, no podrían ser reconocidas por las autoridades. Con el tiempo, sus redes han entablado un diálogo con diferentes ministerios y con otros sectores de la sociedad, incluidos la investigación y los movimientos sociales. La ESS ha podido demostrar su importancia

en la sociedad, incluso en la economía. En algunos países, se han desarrollado políticas a gran escala y se han adoptado diferentes leyes. Una primera ley aprobada en Colombia en 1998 impulsó a otros a seguir el mismo camino en América Latina.

## El reconocimiento de la ESS

La crisis mundial de 2008 fue un punto de inflexión por varias razones. El tipo de actividad económica de la ESS generalmente no se ha visto afectado. Y dado que la ESS a menudo ha progresado en tiempos de crisis, el interés y las oportunidades han aumentado. En parte porque la economía mundial, dominada financieramente, no tenía soluciones. Pero también porque el sector y el movimiento de la ESS estaban mejor organizados, incluso a nivel mundial.

Esto ha allanado el camino para el reconocimiento a gran escala por parte de organizaciones como las agencias de la ONU. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue una de las primeras agencias de la ONU en celebrar reuniones en Ginebra y Johannesburgo en 2009, así como en una primera Academia ESS en 2010. La conferencia sobre la ESS organizada por UNRISD en 2013 allanó el camino para el establecimiento del **Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ESS** en septiembre de 2013.

Durante este período muy activo, leyes de ESS se han adoptado en muchos países, ya sea en la legislación nacional o en los parlamentos regionales de las federaciones. Muchos municipios, principalmente en América del Sur y Europa, han adoptado leyes o políticas similares en su nivel. En algunos países, el enfoque fue adoptar primero una política nacional. Muchos otros países están adoptando leyes similares. Se brindan más detalles en la siguiente sección.

## B/ ¿Cómo surgieron las políticas públicas existentes?

Aunque las iniciativas difieren un tanto en términos de proceso, surgen tres factores comunes.

Podemos decir que las políticas públicas intervienen cuando se combinan tres factores:

- En un país, región o municipio, las personas organizan y desarrollan actividades económicas de tipo ESS para crear trabajos para sí mismos y al mismo tiempo satisfacer una necesidad social. Es una respuesta a las disfunciones de la globalización, como el desempleo, la exclusión, la desigualdad, la pobreza y la exclusión. Las personas no son necesariamente conscientes de su impacto más amplio, sino que actúan principalmente por necesidad. Una vez que este enfoque muestra que crea empleos, saca a las personas de la pobreza y proporciona muchos servicios y bienes útiles, se ve reconocido.
- Con el tiempo, las partes interesadas de ESS reconocen que son un sector y están construyendo redes gradualmente para abogar por políticas y programas de financiación. El sector de la ESS se hace conocer gradualmente en la sociedad en general, en los medios nacionales y locales, etc. Cuando la situación está madura, el sector de ESS puede abogar por una legislación como una ley marco para la ESS. Las redes ESS fuertes, basadas en un enfoque fundamentalmente transformador de la economía, para una economía centrada en las personas, son esenciales para prevenir el riesgo de institucionalización o de ser instrumentalizadas para justificar la privatización y enfoques neoliberales similares.
- Del lado del gobierno, hay una apertura para reconocer el impacto y las particularidades de la ESS a través de la legislación. A veces los gobiernos nacionales no están preparados para aprobar leyes, pero éstas se adoptan a nivel provincial o estatal o, en otros casos, a nivel municipal. Otros niveles de gobierno a menudo son alentados a hacer lo mismo cuando se ha aclarado el tipo y la utilidad de dichas políticas.

La lucha puede ser difícil. Si los diferentes sectores de una sociedad no reconocen que los problemas socioeconómicos como la pobreza y la exclusión son el resultado del modelo de desarrollo económico prevaleciente, y que esto necesita ser reformado, será muy difícil ir hacia adelante. En otros países, las personas tienen una actitud de esperar y ver, o peor, escuchan a los políticos populistas. Deben haber iniciativas de base.

Hay otra dificultad. Si el sector ESS está totalmente desorganizado, dividido y compitiendo entre sí por pequeños obsequios gubernamentales, la posibilidad de una legislación es más débil. Y si hay legislación, hay buenas posibilidades de que no se adapte a las necesidades del sector. Si no hay voluntad en el gobierno, incluso si se cumplen los dos primeros criterios, no habrá legislación. En tales casos, el sector debe continuar abogando y continuar presionando a todos los partidos políticos.

En otras palabras, las leyes y políticas más prometedoras y apropiadas son aquellas que **se construyen juntamente con la plena participación del movimiento ESS**. Por supuesto, la legislación puede ser decidida por los gobiernos, utilizando un enfoque de arriba hacia abajo. Podrían funcionar, pero el riesgo que fallan es mucho mayor.

## **C/ La importancia de las políticas públicas para la implementación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas**

La adopción por parte de los países del mundo de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 crea una oportunidad importante para expandir las políticas de ESS en todo el mundo. Como lo demuestran los documentos de posición preparados por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la ESS, la ESS está en el centro de la consecución de al menos **65 de los 169 objetivos de los ODS**. Empoderar a las personas para que superen la pobreza a través de las cooperativas de productores, la participación de las mujeres y los jóvenes, la creación de empleo decente, las ciudades sostenibles y el consumo responsable son sectores en los que la ESS ya existe. Este enfoque es esencial para crear sociedades más justas y equitativas con un enfoque basado en los derechos humanos. La ESS es relevante incluso para fines tales como el número 16: la Paz. Por ejemplo, en Colombia, el acuerdo de paz establece un enfoque de ESS para ayudar a los exguerrilleros a desarrollar una actividad económica.

## **D/ Ejemplos de políticas públicas**

### **Constituciones**

La **Constitución ecuatoriana** de 2008 otorga un lugar central a la economía popular y solidaria (EPS). El artículo 283 de la Constitución define una visión que abarca todo el sistema económico y social basado en el Buen Vivir (en español) o Sumak Kawsay (en quechua). Art 283. Párrafo 2 : *El sistema económico se compone de formas públicas de organización económica, pública, privada, mixta, popular y de apoyo, y otras que la Constitución determina. La economía popular y solidaria se regirá por una ley que incluirá cooperativas, asociaciones y sectores comunitarios.*

En **Bolivia**, la Constitución de 2009, artículo 306, establece que "el modelo económico boliviano es plural" y "pretende mejorar la calidad de vida y el Buen Vivir de todos los bolivianos". El término Economía Solidaria no aparece en la Constitución como formas pública, privada, comunitaria y "cooperativa social" (Cary y Martins 2015). En su Plan de Desarrollo 2006, el gobierno reconoció varios conceptos relacionados con el Buen Vivir como complementariedad, reciprocidad y solidaridad. Por lo tanto, podemos interpretar que, en Bolivia, la economía solidaria está en el corazón de la economía.

## Leyes nacionales (o subnacionales)

En los últimos años, muchos países han adoptado leyes: **Francia, Portugal, Ecuador** (para aplicar los principios de la constitución), **España, México, Colombia, Bolivia, Cabo Verde, Luxemburgo y Grecia**. Otros países han comenzado el proceso: Senegal, Marruecos, Túnez, Costa de Marfil, Sudáfrica y otros.

### Ley de Economía Social

Adoptada por la Asamblea Nacional de Quebec, 10 de octubre de 2013

Extracto de las notas explicativas

*El propósito de este proyecto de ley es reconocer la contribución de la economía social al desarrollo socioeconómico de Quebec y establecer el papel del gobierno en esta área. También tiene como objetivo promover la economía social, apoyar su desarrollo mediante el desarrollo o la adaptación de herramientas de intervención y promover el acceso a las medidas y programas de la Administración para las empresas de economía social.*

En varias federaciones, muchos estados y provincias han adoptado leyes de economía social y solidaria: Quebec, Bélgica (4), Brasil (9 estados), Argentina e Italia. Las leyes tienen muchas similitudes.

Tienen el siguiente contenido común principal:

- Propósito y alcance de la ley;
- Definición de la ESS, incluidas las empresas de ESS;
- Principios y valores;
- Medidas de implementación (por ejemplo, anuncio de un plan de acción, secretaría nacional u otras medidas)

En 1998, Colombia aprobó la [Ley 484](#) Esta ley sobre la economía solidaria, con sus 66 artículos, define los principios que guían el sector, especifica la importancia del sector para la economía del país, crea un Consejo Nacional de Economía Solidaria (CONES), crea un fondo para capacitaciones, reestructura la gestión de las cooperativas, crea la superintendencia de la economía solidaria y clarifica el sector de las actividades financieras.

Las principales diferencias observadas están en el tipo de ley. En la mayoría de los casos, las leyes son del tipo ley marco. En general, estas leyes son muy generales e indican una clara intención de dichos parlamentos de enmarcar las acciones de todo el gobierno a favor del sector. En general, estas leyes son bastante concisas y contienen alrededor de 20 artículos. En otros países, como la ley de 2014 en Francia, el enfoque es bastante diferente. La Ley ESS enmienda muchas otras leyes, a menudo muy detalladas. La ley tiene casi 90 artículos.

## Políticas y planes de acción

En todos los países, los gobiernos tienen políticas, programas y apoyo financiero para diferentes actividades de la ESS antes de adoptar una legislación. En la mayoría de los casos, las leyes son el resultado del desarrollo de la ESS. Después de algunos años, el sector de la ESS y los gobiernos se dan cuenta de que se necesita una legislación para fortalecer tanto el sector de la ESS como la acción gubernamental en su rol de apoyo. A menudo, las leyes incluyen un artículo que el gobierno adopte planes de acción para hacer cumplir la ley.

En el caso de Mali, la Política Nacional de Promoción de la ESS y su Plan de acción, adoptados en 2014, estipulan que, durante la implementación de la Política, la legislación específica se modernizará si fuese necesario. Una ley marco será adoptada más tarde.

En Malí, RENAPESS, la red nacional de promoción de la ESS, ha trabajado con los gobiernos para adoptar una política nacional a gran escala para promover la ESS. Esto fue posible porque RENAPESS es una red nacional de más de 60 organizaciones de todos los sectores de la sociedad. El proceso tardó dos años completos en prepararse, de 2010 a 2012. El golpe de estado de 2012 retrasó la adopción. El Consejo de Ministros adoptó la política y el plan de acción el 9 de octubre de 2014.



En algunos casos, las leyes especifican que las organizaciones ESS son socios en la preparación de los planes de acción y su implementación. Este es el caso de la Ley de Economía Social de Quebec aprobada en 2012.

En Mali, la política nacional y el plan de acción especifican que RENAPESS, la red nacional del ESS, es el socio del gobierno para la implementación de los planes de acción.

### Política nacional de promoción de la ESS en Malí - Eje de política principal:

- La adopción de nuevas leyes y reglamentos que rigen a las empresas en la economía social y solidaria;
- Fortalecimiento de la capacidad de las partes interesadas;
- Fortalecimiento de la información, comunicación e investigación en el área de la economía social y solidaria;
- Mejorar los mecanismos de financiación apropiados para las empresas en la economía

## Autoridades locales

Aunque el nivel local y regional no es el nivel de adopción de las leyes, el reconocimiento de la ESS por los niveles municipales y regionales es de suma importancia. Como la mayoría de la población mundial vive en zonas urbanas, son las autoridades más cercanas a la vida diaria de la gente, y como la mayoría de las iniciativas de ESS provienen de zonas urbanas, las autoridades locales a menudo se ven llamadas para ayudar.

En la última década, muchas autoridades locales han adoptado políticas o leyes. Por ejemplo, 40 municipalidades en Brasil tienen leyes. En el Foro Mundial para la Economía social (GSEF) en Montreal en septiembre de 2017, se presentó la iniciativa de economía social de Seúl, así como más de cuarenta ejemplos de colaboraciones entre las ciudades y las organizaciones de la ESS.

En la última Conferencia **Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU)**, celebrada en Bogotá en octubre de 2016, el documento de orientación titulado "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico territorial" identifica la ESS como una de las estrategias.

En abril de 2017, **Barcelona aprobó el Plan de Impulso para la economía social y solidaria**. Su objetivo es proporcionar una visión socioeconómica transformadora de la realidad urbana. Incluye un programa de acción y su objetivo es contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y regionales, así como fomentar una economía al servicio de los ciudadanos y la justicia social.

El Plan de Impulso incluye un diagnóstico, el proceso de desarrollo y todas las acciones que se pretenden alcanzar en la ciudad en los próximos años. Está estructurado de la siguiente manera:

- La economía social y solidaria en Barcelona: analiza la realidad del tejido socioeconómico transformador de la ciudad y su despliegue en todo el territorio
- El proceso de planificación: explica el proceso para la elaboración del plan y la co-producción y la dinámica de co-producción y co-responsabilidad
- Contenido del plan: se describen los objetivos generales y específicos, líneas de trabajo, medidas y acciones a implementar.
- Plan de Desarrollo: muestra a los diferentes agentes que intervienen en la ejecución del Plan y los espacios de trabajo conjunto y participativos.
- Presupuesto, Monitoreo y Evaluación: detalla las asignaciones presupuestarias y los criterios de evaluación de impacto.

El Gobierno Metropolitano de **Seúl** ha puesto en marcha en 2012 un [\*plan integral de apoyo a la economía social para la creación de un ecosistema económico sostenible\*](#). Desde entonces, en colaboración con la Red de Economía Social de Seúl, se han hecho muchos avances en la implementación del plan. Un estudio de caso de la Economía Social de Seúl fue publicado en 2016. El ejemplo de Seúl sin duda ha inspirado el nuevo gobierno elegido a principios de 2017.

De hecho, el gobierno nacional ha hecho el siguiente anuncio: *El 18 de octubre, la Comisión Presidencial para la creación de puestos de trabajo llevó a cabo una reunión presidida por el presidente Moon Jae-in y anunció por primera vez un plan para estimular la economía social. El actual gobierno ha definido "la activación de la economía social" como una de las 100 tareas políticas y discutido las medidas para desarrollar el sector de la economía social basado en una estrecha cooperación entre el sector público y privado y expertos privados (del boletín del ICOOP).*

---

## Elementos principales de las leyes marco

### Artículo 1 Objeto de la ley (Quebec)

Esta Ley tiene como objetivo reconocer la contribución especial de la economía social al desarrollo socioeconómico de Quebec en muchos sectores y en todas las regiones de Quebec. También tiene como objetivo establecer el papel del gobierno en la economía social.

## Artículo 2 (Artículo 4 de la Ley Colombiana): Principios de Economía Solidaria

- El ser bueno, su trabajo y mecanismos de cooperación tienen primacía sobre los medios de producción.
- Espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.
- Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.
- Adhesión voluntaria, responsable y abierta.
- Propiedad asociativa y solidaria sobre los medios de producción.
- Participación económica de los asociados, en justicia y equidad.
- Formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.
- Autonomía, autodeterminación y autogobierno.
- Servicio a la comunidad.
- Integración con otras organizaciones del mismo sector.
- Promoción de la cultura ecológica.

## Artículo 3 - Las entidades (tipos de empresas) de la economía social. (Artículo 4 - Ley portuguesa)

- Entidades de economía social: integración de la economía social y las siguientes entidades, incluidas en las normas legales portuguesas
  - Mutuas
  - Caridades
  - Fundaciones
- Instituciones especiales de solidaridad social no incluidas en los párrafos anteriores
  - Asociaciones con objetivos altruistas que actúan en el campo de la cultura, la recreación, el deporte y el desarrollo local
- Entidades que evolucionan en los subsectores de la comunidad y autogestionadas, integradas en la Constitución en el sector cooperativo y social

## Otros artículos

Otras piezas legislativas son bastante diferentes de un país a otro. Varían según el país según las necesidades específicas de cada país. Ejemplos:

- Obligación de adoptar un plan de acción
- Definir quiénes son los colaboradores en la aplicación de la ley
- Mecanismos de financiación
- Cambio a otras leyes, como la creación de una nueva clase de cooperativas
- Establecimiento de una secretaría nacional Evaluación e investigación

---

### Para más información:

- [Reconocimiento jurídico y político de la economía social solidaria \(ESS\). Panorama general y elementos de orientación.](#) Yvon Poirier, enero 2016, (Disponible en francés, inglés y castellano)
- [Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policy](#), UNRISD Flagship report, Chapter 4, October 2016 (Disponible sólo en inglés)