© ESS Foro Internacional, Encuentros del Mont Blanc, junio de 2021.

GUÍA PARA LA REDACCIÓN DE UN DERECHO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

ESS FORO INTERNACIONAL

EDITORIAL
DE ESS FORO INTERNACIONAL

La actualidad reciente está colmada de dictámenes jurídicos nacionales sobre la Economía Social y Solidaria (ESS)[1]. Túnez es un ejemplo de ello, ya que el 17 de junio de 2020 el proyecto de ley de Economía Social y Solidaria fue aprobado por la Asamblea de Representantes del Pueblo con 131 votos a favor, cero objeciones y una abstención[2]. Un año antes, Camerún también había legislado en esta dirección al aprobar la Ley 2019/004 conocida como Ley Marco de Economía Social del 25 de abril de 2019[3]. El 6 de junio de 2019, la República de Yibouti promulgó una Ley de Economía Social y Solidaria[4] y el 4 de septiembre del mismo año, Uruguay adoptó su Ley de Economía Social y Solidaria[5].

De acuerdo con la historia, el contexto y las idiosincrasias de cada Estado, la redacción de una ley de Economía Social y Solidaria representa un proyecto político. De hecho, sin que tenga ningún objetivo politico, la Economía Social y Solidaria asume orgullosamente su dimensión política. Además, muchas veces, y es el caso, por ejemplo,

1. En esta *Guía para la redacción de una ley de economía social y solidaria*, reemplazaremos sistemáticamente la expresión "Economía Social y Solidaria" por su abreviación de tres letras "ESS", salvo excepción y en particular en las citas, donde respetaremos la escogencia del autor citado.
Los conceptos de economía social y de economía soildaría, más frecuentes en determinados contextos geográficos, se utilizarán también.

2. Organización Internacional del Trabajo. El Parlamento tunesino adopta el proyecto de ley sobre la economía social y solidaria.

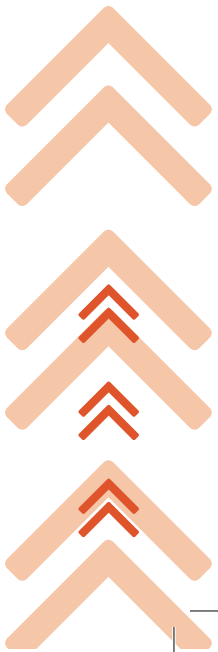
3. República del Camerún. Ley marco que regula la economía social en Camerún Ley 2019/004. 25 de abril de 2019.

4. República de Yibouti. Ley n° 044/AN/19/8ª relativa a la Economía Social y Solidaria. 23 de junio de 2019.

5. República de Oriental del Uruguay. Proyecto de ley 8 ene/020, Ley de Economía Social y Solidaria – N° 30353. 4 de septiembre de 2019.

de la reciente ley tunecina, las autoridades competentes manifiestan su acuerdo político votando por unanimidad o practicamente el marco jurídico nacional. Los poderes políticos demuestran así su posición ante la necesidad de reconocer y de promover un modelo económico que coloque al ser humano y su entorno en su centro. Esta necesidad se hace más urgente en el contexto que estamos atravesando actualmente. En este sentido, la adopción de una ley de la Economía Social y Solidaria es una señal política firme hacia todos los actores socioeconómicos y políticos en todos los ámbitos. Igualmente, es un proyecto de economía política democratizando el desarrollo y maniobrando para redistibuir la riqueza producida.

La Economía Social y Solidaria no es sólo una parte de una economía plural y polimorfa en la que cohabita una diversidad de modelos económicos, ya que reúne a empresas y organizaciones que tienen valores sociales y solidarios cuya actividad beneficia a todos y su funcionamiento la somete a limitaciones distintas del modelo dominante de las empresas. Por este motivo, la Economía Social y Solidaria debe ser objeto de un trato particular para ser reconocida como un modo de empresa específico y de pleno derecho. De esta forma, el legislador, entendido en el sentido amplio del término, debe definir los conceptos clave y marcar el perímetro de la Economía Social y Solidaria, identificar y reconocer sus diferentes expresiones y precisar sus implicaciones jurídicas. Solo mediante el reconocimiento, la promoción y el refuerzo de la ESS mediante la elaboración de un marco jurídico e institucional que resalte y fomente sus múltiples beneficios económicos, sociales y socioambientales que la ESS puede generar, podrá desarrollarse este sector y aumentar de nivel.



¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA GUÍA

PARA LA REDACCIÓN DE UN DERECHO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

Esta Guía tiene como objetivo proporcionar elementos analíticos y referencias útiles para facilitar la redacción de una ley de la Economía Social y Solidaria. El Derecho de la Economía Social y Solidaria engloba tanto el marco jurídico como el marco institucional y las políticas públicas que el Estado desea adoptar para favorecer el desarrollo y la autonomía de la ESS en su territorio.

Da a conocer todos los avances en la materia, de identificar los contenidos y las consecuencias de la concepción y adopción de disposiciones legales relativas a la ESS con el fin de delimitar su perímetro y de aclarar las opciones que se ofrecen a los poderes públicos e instituciones competentes para la adopción de un derecho de la Economía Social y Solidaria.

Además, los encargados de la formulación de políticas que deseen examinar la cuestión de la concepción y adopción de un marco jurídico e institucional propicio al despliegue de la Economía Social y Solidaria, esta Guía se dirige también a los responsables de la formulación de políticas públicas de los Estados que ya disponen de legislaciones y de un aparato institucional que reconocen y valoran la ESS como un sector de pleno derecho. Así pues, se les proporciona una herramienta para tener en cuenta medidas de acompañamiento útiles para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria y de los actores.

En este contexto, los primeros lectores de esta guía nos han revelado que tiene otro público objetivo inesperado: los propios actores de la Economía Social y Solidaria. Aunque solo sea para alimentar sus reflexiones sobre los mejores medios a instar los

poderes públicos para promover la Economía Social y Solidaria, las numerosas referencias internacionales y las contextualizaciones ofrecen a estos actores recursos de gran utilidad.

Las distintas orientaciones que se ofrecen en este documento se han concebido como una caja de herramientas adaptable en todos los contextos jurídicos. El legislador, por supuesto, tiene que adoptar disposiciones legales y corresponde, además, a cada Estado, en función de su especificidad, adaptar estas diferentes posiciones a su entorno socioeconómico, político y cultural.

El desarrollo de la Economía Social y Solidaria es el fruto de múltiples factores convergentes, empezando por la vitalidad de las empresas. Sin embargo, es evidente que las empresas y organizaciones de la ESS se multiplican y crecen más fácilmente en un entorno normativo favorable. Debido a la relevancia de la Economía Social y Solidaria para responder a los retos de nuestro tiempo, el lector debe contribuir a su despliegue y el legislador debe dar también una orientación al sector, es decir, un cierto control.

ACERCA
DE DAVID HIEZ

Miembro del Comité Científico de Encuentros del Mont-Blanc, hoy el ESS Forum Internacional, y profesor de derecho cuyo ámbito principal de investigación es el derecho cooperativo y más en general el derecho de la Economía Social y Solidaria: "es natural que he aceptado redactar el primer borrador de esta ambiciosa guía". La Guía es ambiciosa por su objeto, ya que espera aportar algo que no se encuentra en otra parte; también es ambiciosa para su autor, ya que le llevó a salir de sus caminos puramente académicos.

"No voy a volver sobre el contenido y el objetivo de esta guía en sí misma, el editorial ofrece una excelente presentación. Pero nos parece útil insistir en su especificidad a la vista de otras fuentes disponibles. La voluntad de proporcionar asesoramiento e información surgió al mismo tiempo que se desarrollaban las leyes de Economía Social y Solidaria. Según sabemos, las producciones más acabadas se realizaron en primer lugar en el movimiento RIPESS, bajo el mando de Yvon Poirier[1]. Recientemente, la GSEF produjo una extensa guía sobre las políticas públicas locales en materia de Economía Social y Solidaria basada principalmente en estudios de caso[2]. Asimismo, podemos citar los trabajos vecinos del CIRIEC para Europa[3]. Paralelamente, han surgido los trabajos científicos que mejoran el conocimiento del entorno y de las grandes tendencias de las

1. Y. Poirier, "Reconnaissance juridique et politique de l'économie sociale solidaire (ESS). Un aperçu de l'état des lieux et éléments d'orientation", 2016, RIPESS.

2. UNRISD, "Promoting SSE through Public Policies: Guidelines for Local Government", 2021.

3. R. Chaves, J. L. Monzon, "Best practices in public policies regarding the European Social Economy post the economic crisis", Working paper n° 2019/25, 2019, CIRIEC.

legislaciones de Economía Social y Solidaria[4]. y para esto, debe hacerse un lugar aparte a un trabajo documental a largo plazo, que su calidad hace indispensable. En el sitio web *socioeco.org*, reúne todas las legislaciones sobre Economía Social y Solidaria[5]. y todos estos trabajos son fundamentales pero no ofrecen una perspectiva práctica sobre las legislaciones o reglamentaciones de Economía Social y Solidaria. Sin embargo, el artículo central sobre Gilles Cairo y Willy Tadjudje, cuyo objetivo no es práctico, resulta sorprendente que todos los planteamientos que se adopten cuenten cómo es la perspectiva de las políticas públicas. Esta explicación es en parte por su importancia indiscutible, pero quizás también radica en la ausencia de juristas que se centren en este trabajo. Por consiguiente, la presente guía presenta varias ideas originales respecto a este tema: se interesa principalmente por las propias legislaciones, sacando ejemplos e ideas de las reglamentaciones existentes en todos los continentes, y ha sido coordinado por un legislador, de modo que su tono es definitivamente jurídico. Por este motivo, no pretende hacer algo mejor que los trabajos que se han escrito, pero espera recatadamente cubrir el vacío existente que existe sobre este asunto.

La segunda ambición, o más bien el segundo desafío, fue que el autor movilizara sus conocimientos y competencias teóricas para elaborar consejos prácticos. “Siempre es difícil para un académico pasar de la escritura científica a la producción

4. G. Caire, W. Tadjudje. “Vers une culture juridique mondiale de l’entreprise d’ESS ? Une approche comparative internationale des législations ESS”, vol. 353, n°3, 2019, RECMA, pp. 74-88.

5. Socioeco.org, Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria. Reúne todas las legislaciones sobre economía social y solidaria.

de conocimientos prácticos, ya que las formas de escritura son muy diferentes. Por lo tanto, lo que constituye un desafío también puede ser una oportunidad, ya que estos se clarifican o se convierten en análisis más abstractos. La prestación de servicios o de asesoramiento no es una cuestión de proporcionar ingresos que basten para seguir las indicaciones. Las personas que intervienen en el ámbito de la Economía Social y Solidaria y que deseen movilizar el derecho a ella, no proponen verse dictadas por sus orientaciones mediante una presentación de las pocas soluciones posibles; necesitan estar informadas sobre el ámbito de las disposiciones ya adoptadas, los contextos en los que se han acomodado y los resultados que han producido. En definitiva, necesitan de herramientas prácticas que sirvan para aclarar y contextualizar para que las competencias académicas pueden enriquecerse de estos enfoques.

De esta forma, ¿se ha logrado plenamente el uso de estos instrumentos? El lector o el usuario lo confirmará; en cualquier caso, el autor de estas líneas no lo habría conseguido sin la ayuda de las demás personas implicadas en este trabajo, empezando por Eva Cantele y por Anne-Lise Barberon.

PREFACIO

ALAIN COHEUR, CO-PRESIDENTE DEL ESS FORO INTERNACIONAL

Esta obra constituye, no solamente una primicia mundial sino que es el fruto de una intensa colaboración entre los miembros del ESS Foro Internacional (ESSFI) bajo el mando del profesor David Hiez, el cual le agradezco por su inversión, su apoyo constante y la calidad de su trabajo como el de Eva Cantele que aseguró una coordinación fundamental para gestionar las contribuciones de los unos y de otros.

Esta obra sirve para recordar lo que aporta hoy la Economía Social y Solidaria en nuestras sociedades y en todos los continentes. Basada en un modo de funcionamiento diferente al de las empresas de capital, la Economía Social y Solidaria ha podido inscribir a lo largo de los años su ADN en numerosos sectores de actividades de carácter comercial y no comercial. Nuestras empresas y organizaciones ocupan un lugar cada vez más importante en la economía de mercado con la que se articula y coexiste. La Economía Social y Solidaria, al poner la eficiencia económica al servicio del objetivo social, crea una verdadera interdependencia entre lo económico y lo social y no una subordinación de uno frente al otro, así no podemos resumir nuestra economía en una simple variable de ajuste de la economía capitalista.

A través de esta publicación, el ESSFI contribuye a eliminar un obstáculo importante del conocimiento escaso y/o reconocimiento legislativo e institucional que obstaculiza el desarrollo de las entidades de la economía social y, por consiguiente, limita el papel que estas podrían desempeñar como elementos necesarios para la diversificación de las modalidades de emprendimiento.

La historia y los acontecimientos recientes demuestran que la ESS no solo es un modelo resiliente en tiempos de crisis, sino que, además, sigue creciendo, desarrollándose y fortalecié-

ndose, mientras que otros sectores económicos tienen dificultades para salir adelante. No se trata de un epifenómeno, algunos quisieran verlo así, pero nuestras empresas y organizaciones reflejan la necesidad de que surja una economía que concilie las dimensiones sociales, medioambientales, económicas y financieras con la capacidad de crear riqueza y que no se mida únicamente por su capital financiero, sino también, y sobre todo, por su capital social. La rentabilidad de dos dígitos, los beneficios, al tiempo que se respeta el equilibrio financiero, no son los objetivos finales, sino que van dirigidos a otros como la contribución al interés general, a la cohesión social, al bienestar de nuestras sociedades.

Esta guía pone en perspectiva la necesidad imprescindible de devolver al ser humano el control de su destino y de inscribir la Economía Social y Solidaria en la historia de la transformación social y del progreso social siendo un objetivo indispensable para el bienestar de los ciudadanos del planeta.

Sin embargo, para apoyar el desarrollo de la Economía Social y Solidaria será necesario más que una guía, nuestros lideres políticos deberán dar muestras de audacia para que esta pueda desplegar todo su potencial. Para ello debe beneficiarse de condiciones políticas, legislativas y operativas adecuadas, abordando el ámbito de la fiscalidad, de los préstamos, suprimiendo las cargas administrativas, estableciendo medidas concretas de apoyo, en particular para los jóvenes que deseen comprometerse en una economía más responsable y dispuestos a invertir en el capital humano.

Estoy convencido de que esta publicación será muy útil para todas las partes interesadas: las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, las autoridades regionales, nacionales e internacionales.

TABLA DE CONTENIDO

Editorial 5
¿Por qué es necesaria una guía para la redacción de un derecho de la Economía Social y Solidaria? 8
Acerca de David Hiez 10
Prefacio de Alain Coheur 14

¿QUÉ ES LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

El origen del concepto de Economía Social y Solidaria 23
Economía Social y Solidaria: la cuestión 23
La Economía Social y Solidaria: la palabra 25
La Economía Social y Solidaria: un movimiento global 26
La Economía Social y Solidaria: una visión general sobre el terreno 30
Un conjunto de empresas que comparten principios comunes 50
La supremacía de la persona 52
Los beneficios limitados 53
El cáracter democrático 54
La propiedad colectiva de la empresa 57
Actividad en beneficio de la comunidad 60
El alcance de la ESS: el caso de las empresas sociales, la filantropía y la economía informal 62
La Economía Social y Solidaria y las empresas sociales 63
La Economía Social y Solidaria y el sector sin ánimo de lucro o filántropico 66
La Economía Social y Solidaria y la economía formal 71

¿CÓMO PROMOVER LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

Establecimiento del marco jurídico de la Economía Social y Solidaria 79
Ejemplos de principios constitucionales 79
Una definición legislativa de la Economía Social y Solidaria 85
Un marco legislativo para las empresas de la Economía Social y Solidaria 102
Base de reflexión para diseñar soluciones legislativas adaptadas a cada Estado 104
Un reconocimiento internacional emergente: ¿hacia un derecho internacional de la Economía Social y Solidaria? 110
Políticas públicas adaptadas 118
Los objetivos de una ley de ESS 120
Designación de servicios competentes 123
Una fiscalidad justa 128
La financiación de las empresas y organizaciones de la Economía Social y Solidaria 131
El aprovechamiento de la contratación pública 138
La importancia de las estadísticas 141

Una organización del sector: la estructuración de redes 145

¿POR QUÉ PROMOVER LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

Valores humanistas promovidos por organizaciones internacionales 152
Una respuesta a las preocupaciones contemporáneas: Los bienes comunes, la economía colaborativa 154
Cuestiones medioambientales y generaciones futuras 158
Una educación en democracia 161
Vivienda, urbanización 165

RECOMENDACIONES

169

Normas jurídicas citadas en la Guía para la elaboración de un derecho de Economía Social y Solidaria 180
Bibliografía 183

METODOLOGÍA

Esta publicación fue preparada y redactada por el profesor David Hiez, profesor de derecho privado en la Facultad de Derecho, Economía y Finanzas de la Universidad de Luxemburgo, asistido por un comité de expertos compuesto por Jean Fabre, Anne-Lise Barberon, Eva Cantele que discutieron con el autor principal del programa de trabajo en su conjunto, de la metodología y del documento final. Mame Fatou Sène y Katell Coureaud también contribuyeron en la realización de esta obra. Igualmente, Jean-Philippe Poulnot, Gérald Larose y Jacques Debry realizaron una lectura minuciosa que completó el esfuerzo colectivo.

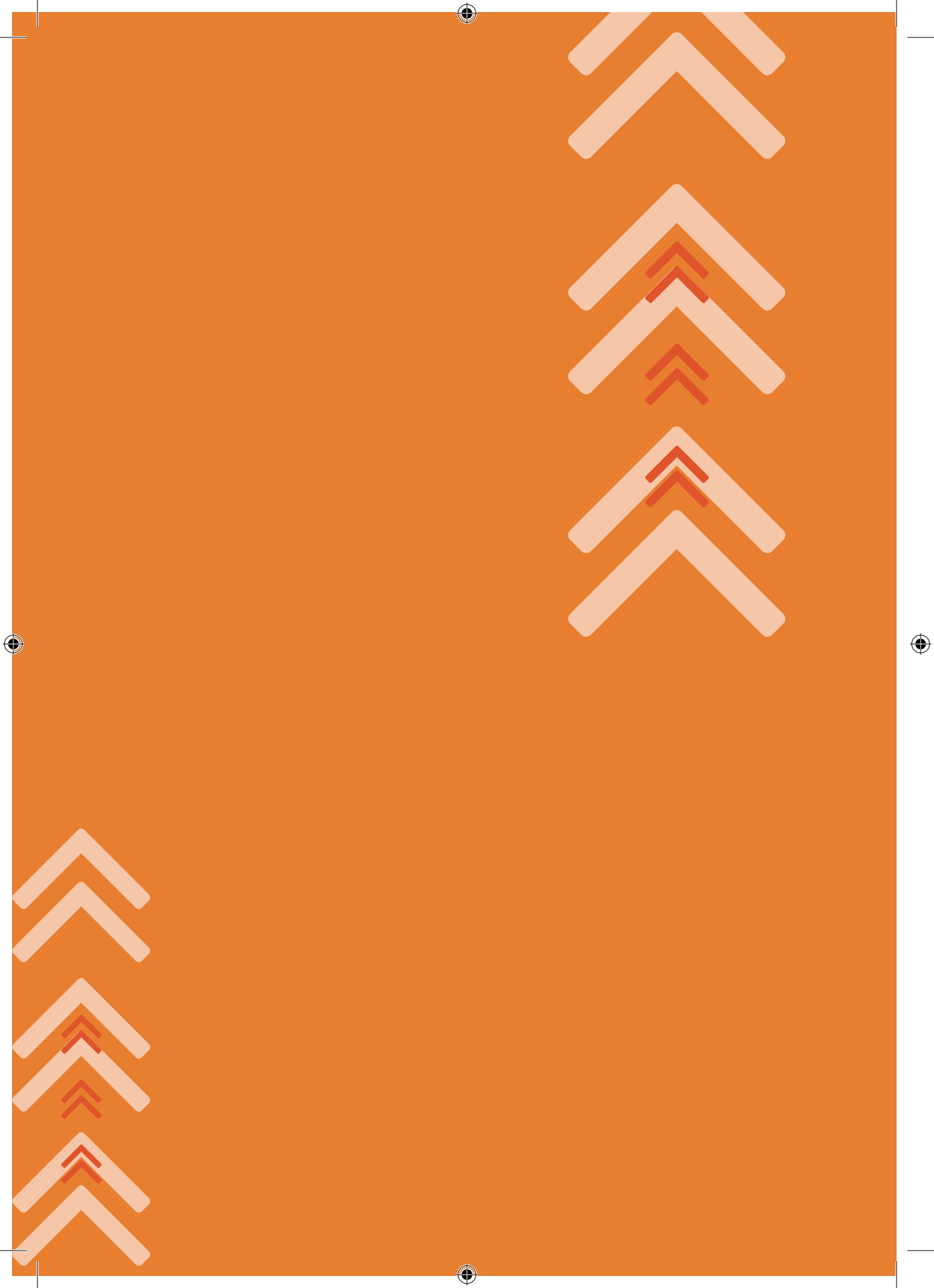
Esta Guía es el resultado de un largo trayecto impulsado por el Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria (GPIESS)*, dirigida en primera instancia por el profesor Abdou Salam Fall, posteriormente llevada a cabo por el ESS Forum Internacional y se basa en el análisis sistemático de las legislaciones de Economía Social y Solidaria para que tengan mayor difusión.

Por este motivo, el análisis de estas legislaciones ha aportado numerosos ejemplos de disposiciones concretas propuestas como fuente de inspiración. Este análisis se completa y se enmarca en una presentación didáctica del panorama, de los debates y de los retos en los que estas se inscriben.

* El Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria (GPIESS) nació en 2014 y es una plataforma de discusión y de intercambios de buenas prácticas sobre la Economía Social y Solidaria (ESS). El Grupo Piloto tiene como objetivo promover la ESS a nivel internacional y de hacer más disponible esta forma de emprendimiento. Reúne nueve Estados (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Grecia, Luxemburgo, Marruecos, Corea del Sur y Uruguay), Quebec y Senegal como observadores, siete organizaciones de la sociedad civil de la ESS y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSE).

ACRÓNIMOS

ESS	Economía Social y Solidaria
UNTFSSE	Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria
ACI	Alianza Cooperativa Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OHADA	Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OEESS	Organizaciones y Empresas de la Economía Social y Solidaria
CNUCED	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CIC	Comunity Interest Companies
GPIESS	Grupo Piloto Internacional sobre la Economía Social y Solidaria
CIRIEC	Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa
RIPESS	Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social



¿QUÉ ES LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

Aunque no existe un acuerdo a nivel mundial sobre la definición de la ESS, el ESS Foro Internacional incluye la definición de Economía Social y Solidaria en "la Conferencia Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Economía Social: la respuesta de África a la crisis mundial" organizadas en Johannesburgo en 2009 y en 2014 por el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSE). En estos encuentros, se definió a la ESS como "un concepto que designa a las organizaciones, en particular las cooperativas, las mutuas, las asociaciones, las fundaciones y las empresas sociales que producen bienes, servicios y conocimientos, al mismo tiempo que persiguen objetivos económicos y sociales y que fomentan la solidaridad".

Esta definición es el resultado de un consenso entre diferentes enfoques, teniendo también en cuenta los contextos de surgimiento del concepto. De igual forma, conviene destacar el hecho de que la Economía Social y Solidaria sigue siendo un término que todavía se está discutiendo.

Plantearse la cuestión del origen de la ESS es considerar la arqueología de las actividades humanas colectivas y comunitarias. Las comunidades humanas, a lo largo de la historia, se han organizado para atender y satisfacer sus necesidades, en interés general de la comunidad. En el contexto africano, por ejemplo, podemos datar prácticas que hoy entrarían en la ESS, mucho antes de la colonización y la revolución industrial. Sin embargo, se acostumbra a vincular la cuestión y la palabra a Europa Occidental porque es probablemente en Europa donde tuvo lugar su conceptualización. La noción de Economía Social y Solidaria sigue siendo, sin embargo, un medio para reunir lo que está disperso.

Nos parece que un punto de partida para cualquier Estado que desee dotarse de un marco jurídico e institucional para la ESS es la realización de una evaluación de la situación de las realidades sobre el terreno. A continuación, trata de definir los valores y principios que constituirán el pilar central de las empresas y organizaciones del sector. Al igual que la definición de la Economía Social y Solidaria, no existe un acuerdo sobre los principios, ni siquiera de las organizaciones principales internacionales. Sin embargo, el trabajo de síntesis es muy útil, ya que constituye una orientación para el sector, siendo una base en la que se gestionarán las empresas y las organizaciones.

Esto también permite distinguir la Economía Social y Solidaria de otros sectores económicos. Por consiguiente, la elección de los principios de la Economía Social y Solidaria es un requisito previo para definir su ámbito y distinguirlo, si es que debe serlo, de las empresas sociales, del sector no lucrativo o de la economía informal.

EL ORIGEN DEL CONCEPTO DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Lejos de ser un noción homogénea, la Economía Social y Solidaria es un concepto en construcción que sigue estando estando disperso y a mediano plazo requerirá de diferentes medios para poder realizar una definición adecuada. Por lo tanto, es necesario distinguir entre los orígenes del concepto y de la palabra. Aunque la noción de ESS se ha universalizado gracias a la aparición de un movimiento internacional, todavía existen muchas particularidades sobre el terreno.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: LA CUESTIÓN

Lo esencial es, naturalmente, la cuestión y es habitual que se relacione con la Europa del siglo XIX, en particular con Inglaterra, Francia y Alemania. En el plano teórico, se le atribuyen sobre todo los nombres de Robert Owen en Inglaterra y Charles Fourrier en Francia, alrededor de los cuales convergen numerosos autores utopistas. En términos de realización, se cita principalmente la cooperación de obreros y artesanos, los precursores en Rochdale en Inglaterra, pero también de las cooperativas de producción como la de Guise en Francia o de los bancos cooperativos como la red Raiffeisen en Alemania.

Esta arqueología merecería ser matizada. En la propia Europa, a menudo se hace hincapié en que las organizaciones medievales podrían vincularse a la Economía Social y Solidaria, por ejemplo a través de las comunidades monásticas que conocían una forma de democracia y por su falta de interés, una actividad económica parcialmente orientada al bien público. Las formas de actividad económica colectiva tampoco eran excepcionales y la prueba

de ello era la existencia de las comunidades campesinas. Ahora bien, esta reivindicación de una prehistoria de la ESS se une a los acercamientos realizados, en teoría o en la práctica, en todo el mundo, entre la ESS y las formas comunitarias tradicionales. Estos acercamientos son perfectamente legítimos y manifiestan una clara evidencia: la actividad económica humana siempre ha sido polifacética y siempre ha tenido una dimensión colectiva, de bien común.

Sin embargo, hay otra verdad sobre la Economía Social y Solidaria: es su vínculo inseparable con el capitalismo, por lo que su nacimiento fue en el siglo XIX. Solo con la generalización del modelo de empresa orientada exclusivamente a la búsqueda de beneficios, bajo la dirección de su propietario o gerente, se hace posible el modelo de empresa diferente. Hasta entonces, las empresas eran variadas y no formaban parte de la estructura social. Con el capitalismo, el derecho de emprendimiento y la empresa con ánimo de lucro pasan a ser centrales y el modelo dominante da forma a los demás modelos que surgen. En este contexto, es natural que la ESS aparezca primero donde se desarrolló el capitalismo, a medida que se transformaba y como respuesta a que el modelo se volviera absolutamente dominante.

Hoy en día, el capitalismo está por doquier y la Economía Social y Solidaria también, lo que nos lleva a constatar una economía mundial polifacética. Según los países y las culturas, se presenta explícitamente como una alternativa al capitalismo o se establece modestamente como otra forma de dirigir la actividad económica. Sin embargo, siempre se ha visto como otra forma de empresa, marginal, ya que es distinta del modelo dominante.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: LA PALABRA

Si la cuestión tiene un origen histórtico amplio, la palabra está mucho más delimitada. Stricto sensu, el concepto de Economía Social y Solidaria no se encuentra en muchas legislaciones. Está presente en el derecho de la Unión Europea, bajo influencia francesa. También se encuentra en Luxemburgo, donde ha establecido un compromiso entre una influencia cristiana, socialista y del sector social dominante. Pero probablemente fue en Francia donde obtuvo su primer reconocimiento. El derecho francés consagró en primer lugar el término Economía Social, a partir de los años 80, en la más pura tradición del sector. Sin embargo, en la misma época se desarrollaron nuevas prácticas, vinculadas a la vez con la aparición de la inserción por la actividad económica como respuesta al aumento del desempleo de larga duración y a la preocupación creciente por las cuestiones medioambientales. Sin embargo, estas nuevas empresas, distintas de la empresa capitalista, no se encontraban en la Economía Social, a la que criticaban por lo que consideraban su institucionalización estereotipada, o incluso la consideraban como una banalización y reivindicaban la etiqueta de Economía Solidaria, inspirándose particularmente en la creciente tradición latinoamericana. Esta oposición no dejó ningún rastro legal inmediato, pero dio lugar a agrupaciones dentro de redes competidoras que marcaron las décadas de 1980 y 1990. El punto final fue la creación en el año 2000 de una Secretaría de Estado de Economía Solidaria y mientras que la economía social siempre se había conformado una delegación interministerial, la entrada de los Verdes[1] en el gobierno significó tanto un reconocimiento político nuevo como una derrota conceptual para los partidarios de la economía social. Como resultado de ello, los años 2000 pusieron en relieve la expresión de Economía Social y Solidaria.

La composición de la Economía Social y Solidaria francesa lleva la marca de esta doble influencia. Ya en los años 70, las cooperativas y las mutuas se unieron para crear un grupo común, al que pronto se sumaron las asociaciones que realizaban actividades económicas. Estas tres estructuras jurídicas siguen siendo el núcleo de la ESS, a las que se han añadido las fundaciones. Las empresas de la Economía Solidaria se definían más por su actividad: integración a través de la actividad económica, reciclaje de productos usados, servicios de intercambio local, comercio justo, monedas

1. Los Verdes, llamado Europa Ecología Los Verdes (EELV) es un partido político ecologista francés desde el año 2010.

locales, etc. Estas diversas actividades siguen gravitando en la órbita de la ESS, y de hecho son tenidas en cuenta por la ley francesa de 2014 sobre la ESS, aunque no las incluya explícitamente en su definición. En la práctica, la diferencia es pequeña, ya que la mayoría de las actividades de la Economía Solidaria son empresas en forma de asociaciones o cooperativas.

En parte por influencia francesa, pero también en un esfuerzo por encontrar la terminología más consensuada, la Unión Europea ha adoptado el término ESS, que ahora se suele colocar junto al de "empresa social". Pero la Unión Europea no es la única que ha adoptado esta terminología, y se puede encontrar en varias estructuras internacionales. El Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas, al que volveremos más adelante, también ha optado por utilizar el término Economía Social Solidaria. Nuestra red internacional ESS Foro Internacional es otro ejemplo de lo lejos que ha llegado este concepto. En este sentido, el término Economía Social y Solidaria aparece todavía hoy como un medio capaz de reunir lo que está disperso.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: UN MOVIMIENTO GLOBAL

Además de la adopción del término Economía Social y Solidaria por los foros internacionales como el Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria (GPIESS) o el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSE), la expresión de Economía Social y Solidaria ha permitido reunir a los actores de un movimiento por un modelo económico, de desarrollo y de crecimiento que sitúa al ser humano y su entorno en su centro. Sumándose a las estructuras institucionales, este movimiento se ha organizado en todo el sistema internacional donde ha sobresalido una sociedad civil supranacional de la ESS.

El orden en movimiento de los actores de la Economía Social y Solidaria, facilitada por la globalización, resultó indispensable tras la crisis económica del 2008. Las empresas y las organizaciones de la ESS demostraron resistencia frente a las fisuras en curso y convergieron para construir redes, más allá de las fracciones corporativistas.

Existen varias redes internacionales de empresas y organizaciones de la Economía Social y Solidaria que favorecen la conexión en red y las cooperaciones intercontinentales, pero también impulsan prioridades en las agendas internacionales. Tal es el caso de nuestra organización ESS Foro Internacional,

pero también de otros actores como el Foro Global de la Economía Social (FGES), la Alianza Cooperativa Internacional, la Asociación Internacional de Mutuas de Salud, la Red Intercontinental de Promoción de la ESS (RIPESS), o incluso en el plano científico, el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), la red EMES. Los miembros de estos organismos coinciden en la importancia de una globalización de solidaridad con el fin de construir y fortalecer una economía que ponga a las personas y al planeta en el centro de su actividad.

A nivel de las Naciones Unidas, la creación del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSE)[2] en Ginebra el 30 de septiembre de 2013, es una respuesta a una preocupación creciente dentro del sistema de las Naciones Unidas por la falta de importancia de la ESS en los esfuerzos por pensar el desarrollo de manera diferente, a la luz de las múltiples crisis mundiales y en el contexto del programa de desarrollo posterior a 2015. Esta agrupación, El UNTFSSE, está compuesto por diecisiete agencias de las Naciones Unidas y de la OCDE[3] y de catorce miembros observadores.

En este sentido, la creación en 2014 de un Grupo Piloto Internacional para la Economía Social y Solidaria (GPIESS) es un paso más hacia la internacionalización de la ESS. Este Grupo, que actualmente reúne a siete Estados miembros (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Grecia, Luxemburgo, Marruecos, Corea del Sur y Uruguay), Quebec y Senegal como observadores, siete organizaciones de la sociedad civil de la ESS[4], y el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSE). Tiene como objetivo "promover la Economía Social y Solidaria a escala internacional y hacer más accesible esta forma de emprendimiento.

2. https://unsse.org – Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria

3. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Banco Mundial, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (ONUG), Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

4. ESS Foro Internacional, Alianza Cooperativa Internacional, Asociación Internacional de la Mutualidad (AIM), Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF), Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), Foro Mundial de la Economía Social (GSEF), Red Intercontinental para la Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS).

Con ello, pretende proponer medidas concretas y apoyar políticas públicas, nacionales e internacionales en favor de la ESS. El Grupo Piloto tiene el mandato de reforzar el conocimiento de la ESS y hacerla participar en un nuevo modelo de desarrollo, en particular con vistas a contribuir a la consecución de los Objetivos De Desarrollo Sostenible"[5]. A raíz del evento de alto nivel del 28 de septiembre de 2015, los miembros del Grupo Piloto aprobaron una declaración conjunta[6] en la que pedían que la ESS tuviera en cuenta los diversos procesos de seguimiento y la revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la movilización de recursos adicionales para los organismos de las Naciones Unidas y sus asociados para facilitar el cambio de nivel de la ESS.

Además de estas agrupaciones de actores, existen también colaboraciones estatales bilaterales y coordinaciones gubernamentales, como las llamadas de la Declaración de Luxemburgo, que reúnen a una decena de Estados miembros de la Unión Europea y que aboga por una mayor promoción de la Economía Social y Solidaria.

Sin embargo, aunque el término "Economía Social y Solidaria" ha alcanzado un consenso entre las organizaciones internacionales del sector y se respalda con un fuerte movimiento internacional, los términos nacionales y regionales siguen siendo variados, cubriendo realidades semejantes, a menudo atravesadas por debates similares.

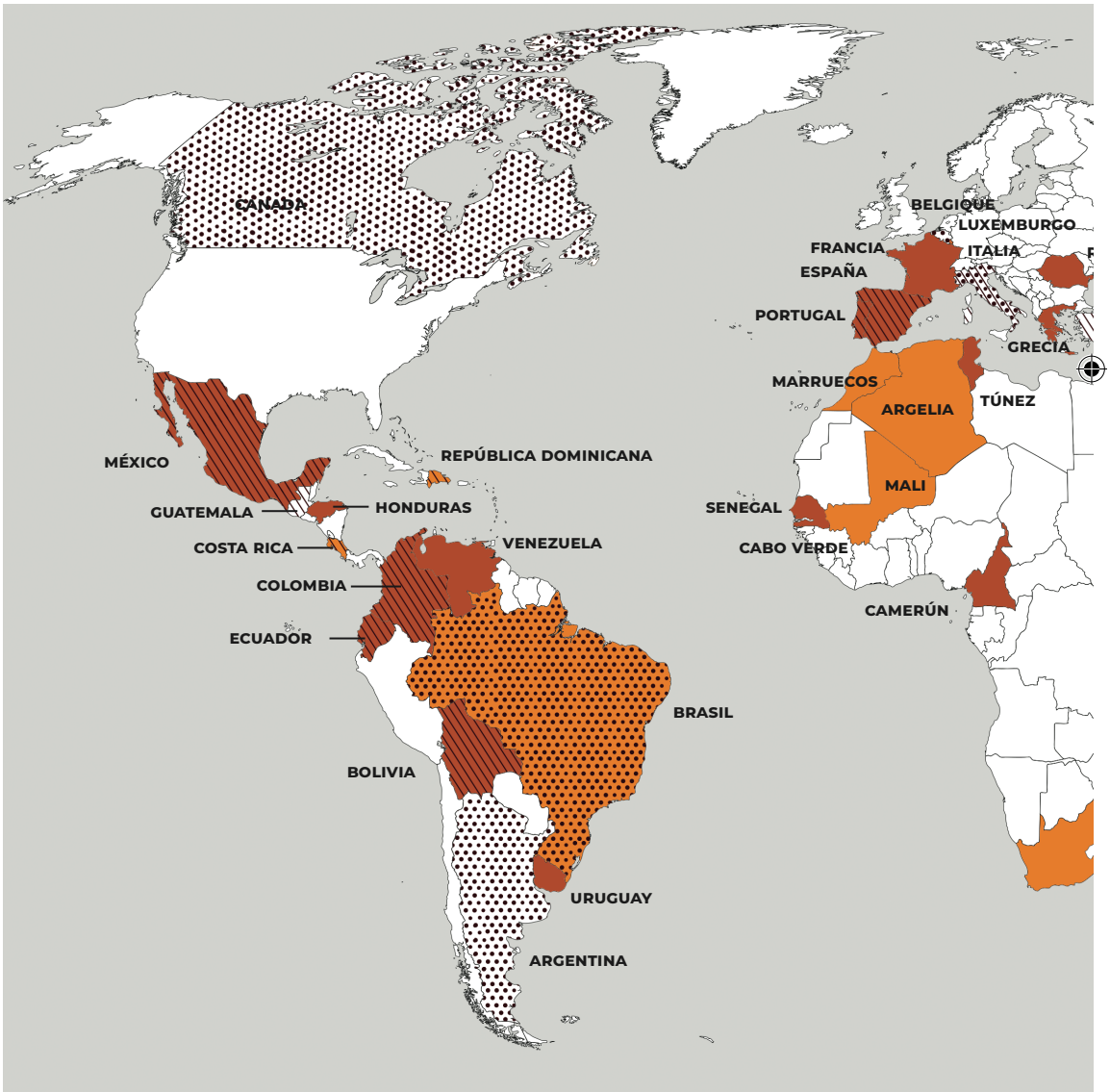
5. Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria. Vademecum del Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria.

6. Grupo Piloto Internacional de la Economía Social y Solidaria. Declaración Conjunta de 2015.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: UNA VISIÓN GENERAL DE LA REALIDAD SOBRE EL TERRENO

La Economía Social y Solidaria es, por lo tanto, un concepto fluido, homógeneo, universalizado en un conjunto disperso, como las diversas realidades geográficas del terreno.

Estado actual del marco jurídico de la ESS en el sistema internacional

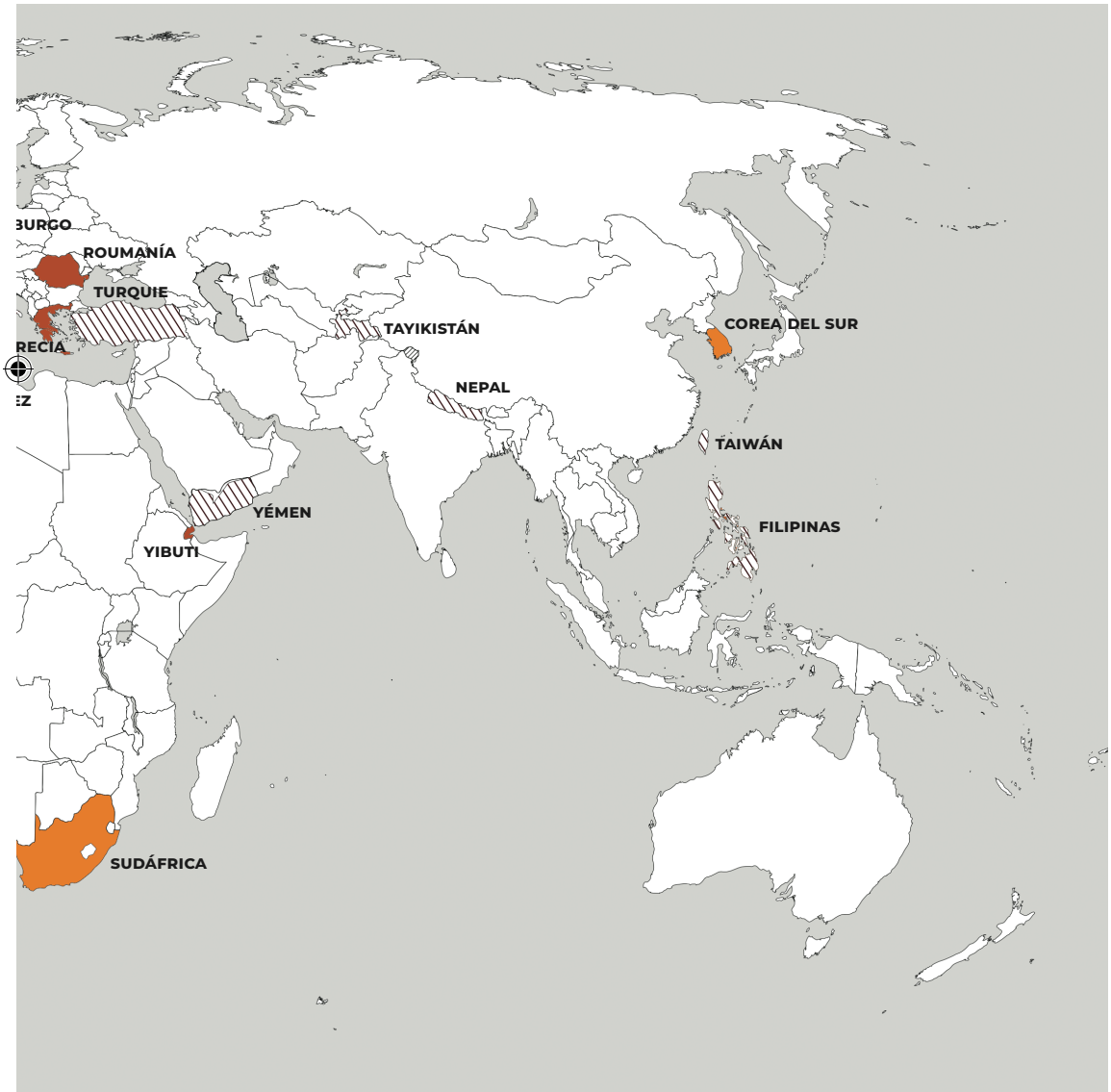


ESTADOS CUYA CONSTITUCIÓN NACIONAL SE REFIERE INDIRECTAMENTE A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (LISTA NO EXHAUSTIVA)

ESTADOS CON UNA LEY NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

ESTADOS CON UN PROYECTO DE LEY NACIONAL SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN TRÁMITE

ESTADOS CON LEYES REGIONALES, FEDERALES O PROVINCIALES SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA



Un África comunitaria y a la vanguardia

La Economía Social y Solidaria se está integrando progresivamente en las políticas públicas en África, donde se ven nacer legislaciones que hacen que este sector sea mucho más visible. Oficialmente, la ESS solo existe en el África francófona, en la medida en que el África anglófona está influenciada por la tradición anglosajona que no la conoce conceptualmente. En el África francófona, Senegal dispone de un ministro delegado encargado de las microfinanzas y de la Economía Solidaria[7]. Mali se apoya en una Red Nacional de Promoción de la Economía Social y Solidaria (RENAPESS) que aboga por la aprobación de una ley sobre el tema. Marruecos, por su parte, dispone a la vez de una Red marroquí de Economía Social y Solidaria (REMESS)[8] y de una Secretaría de Estado de Artesanía y Economía Social, mientras que Camerún dispone desde 2004 de un Ministerio de Pequeñas y Medianas Empresas, Economía Social y Artesanía[9]. Además, favorablemente Túnez acaba de aprobar una ley marco[10], que Camerún completó en la primavera de 2019[11] et y Yibuti en 2019[12].

Hay que tener en cuenta también el nivel regional. En primer lugar, existe una legislación uniforme para 17 países de África Central y Occidental en materia de sociedades cooperativas: se trata de un acto uniforme sobre las sociedades cooperativas adoptado el 15 de diciembre de 2010 en el marco de la Organización para la Armonización en África del Derecho Mercantil (OHADA)[13]. El proyecto inicial habría sido una base más sólida para la Economía Social y Solidaria, ya que trataba de forma conjunta las cooperativas y las mutuas, pero esta normativa subregional constituye, no obstante, ya una base sólida. Al mismo tiempo, el África Occidental se ha dotado de una normativa común en materia de mutuas en el marco de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)[14]. Desde el punto de vista reglamentario, de vez en cuando también se ha establecido cierta proximi-

7. República de Senegal. Decreto n° 2014-898 relativo a las atribuciones del Viceministro de la Mujer, la Familia y la Infancia, encargado de la Microfinanciación y la Economía Solidaria. 22 de julio de 2014.

8. Reino de Marruecos. Decreto n° 2-02-846 del 24 de ramadán de 1423 relativo a las atribuciones del Ministro de Artesanía y Economía Social. 29 de noviembre de 2002.

9. República de Camerún. Decreto Presidencial n° 2004/320 sobre la Organización del Gobierno, modificado por el Decreto n° 2011/408 del 9 de diciembre de 2011 y completado recientemente por el Decreto n° 2013/16 de mayo de 2013.

10. República de Túnez. Ley n° 2020-30 relativa a la Economía Social y Solidaria. 30 junio de 2020.

11. República de Camerún. Ley marco 2019/004 que rige la economía social. 25 de abril de 2019.

12. República de Yibuti. Ley n° 044/AN/19/8e L sobre la Economía Social y Solidaria.

13. Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África. – www.ohada.org

14. Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA). Consejo de Ministros, Reglamento N° 07/2009/CM/UEMOA por el que se regula la mutualidad social en la UEMOA.

dad entre la Economía Social y Solidaria y el microcrédito, como lo demuestra la exclusividad de la actividad de microcrédito a las organizaciones sin ánimo de lucro en el espacio UEMOA antes de 2007[15/16]. Este vínculo normativo revela una proximidad concreta, ya que ofrece una imagen global de la Economía Social y Solidaria.

De hecho, es un claro ejemplo ver en África una lugar de elección para la adopción del concepto de Economía Social y Solidaria, ya que basándose en su cultura comunitaria, independientemente de que la palabra se haya importado o no, siempre ha existido en este continente. El ejemplo más destacado es el de la tontina, el cual se define como un grupo informal de personas que reúne ahorros comunes que permiten a cada miembro beneficiarse de un préstamo rotatorio. Actualmente, en términos más generales, ya no se tienen en cuenta el campesinado, las franjas de edades, sino las organizaciones de mujeres.

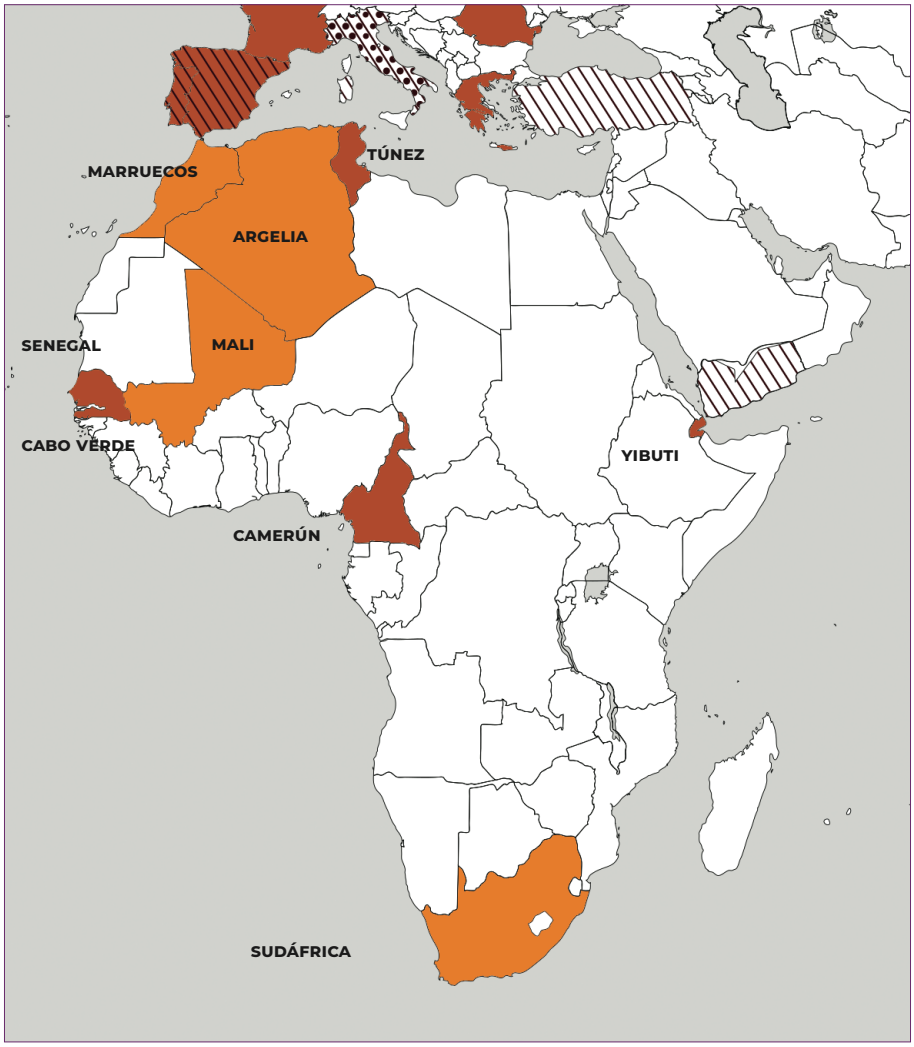
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha estimulado el reconocimiento de este sector, en particular en la Conferencia Regional sobre la Economía Social, cuyo tema fue la respuesta africana a la crisis global que se celebró en Johannesburgo en 2009. Un estudio más reciente sobre la economía social en África no adopta una posición: "África es el continente en el que la economía social desempeña el papel más importante, ya que todos los países africanos cuentan con un gran número de organizaciones que persiguen el doble objetivo económico y social, y muchas actividades, incluida la producción de bienes y servicios de interés general, se gestionan colectivamente"[17]. Por este motivo, no se debe generalizar puesto que el riesgo puede ser mayor y a pesar de que la Economía Social y Solidaria es muy dinámica en África; no solo a través de sus formas tradicionales, sino también, más recientemente, en el marco de los avances legislativos y de las políticas públicas.

15. Banco Central de los Estados de África Occidental (BCEAO). Proyecto de Apoyo a la Reglamentación de las Mutuas y Cooperativas de Ahorro y Crédito (P.A.R.M.E.C). Junio de 1992.

16. El 6 de abril de 2007 la UEMOA aprobó una nueva ley de regulación de los sistemas financieros descentralizados que transformó el sistema anterior que data de 1993.

17. C. Borzaga, G. Galera, "Le potentiel de l'économie sociale pour le développement local en Afrique : Un rapport exploratoire", EURICSE, p. 24. 2014.

Estado actual del marco jurídico de la ESS en África



ESTADOS CUYA CONSTITUCIÓN NACIONAL SE REFIERE INDIRECTAMENTE A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (LISTA NO EXHAUSTIVA)

ESTADOS CON UNA LEY NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

ESTADOS CON UN PROYECTO DE LEY NACIONAL SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN PROCESO DE ADOPCIÓN

ESTADOS CON LEYES REGIONALES, FEDERALES O PROVINCIALES SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

MARCO JURÍDICO AFRICANO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA).
Tratado de Armonización del Derecho Mercantil en África
(1993 revisado en 2008)

Ley uniforme relativa al derecho de las sociedades cooperativas (2010)

SUDÁFRICA
Lanzamiento del proyecto de "Green Book" de la Economía Social y Solidaria. En proceso de finalización "White Paper" (2019).

CAMERÚN
Ley n° 004/2019 del 25 de abril de 2019. Ley marco que regula la Economía Social en Camerún;
Decreto n° 0001/2020 sobre la estructuración y el funcionamiento de la red de unidades de Economía Social. 3 de enero de 2020.

ARGELIA
Proyecto de marco legal y reglamentario para permitir el desarrollo de la ESS en Argelia (2019).

MALI
Ley n° 056/2017 por la que se crea el Centro Nacional de Apoyo al Fomento de la Economía Social y Solidaria (2017). del 6 de noviembre de 2017.

MARRUECOS
Proyecto de ley marco sobre la Economía Social y Solidaria (desde 2016).

TÚNEZ
Ley n° 30/2020 sobre la Economía Social y Solidaria. 30 de junio de 2020.

YIBUTI
Ley n° 044/AN/19/8e L sobre la Economía Social y Solidaria. 23 de junio de 2019.

CABO VERDE
Ley n° 122/VIII/2016 sobre la Economía Social en Cabo Verde.

SENEGAL
Ley de Orientación de la Economía Social y Solidaria (2021).

Una América Latina solidaria

América Latina es quizás el área geográfica en la que las instituciones de la Economía Social y Solidaria son más numerosas en sus diversas formas, ya sea a través de un conjunto de empresas, de economías comunitarias de los primeros pueblos establecidos, de redes, pero también en la consecución de políticas públicas e instituciones, incluyendo acciones legislativas o constitucionales. Hay una pluralidad de nombres que reflejan la diversidad de experiencias, que se remontan a la Economía Social y a la Economía Solidaria. Estas dos concepciones están entrelazadas y sólo pueden distinguirse como ideales.

Todo indica que el término de Economía Social se expandió durante los años 80, bajo influencia francesa, correspondiendo más bien al concepto tradicional de Economía Social. Se caracteriza, en particular, por su dimensión paternalista bajo influencia estatal (reconociendo únicamente las formas jurídicas de las mutuas, las cooperativas y las asociaciones). Sin embargo, se adhirió rápidamente a lo que hoy se denomina Economía Solidaria, atrayendo tres caracteristicas fundamentales: autogestión, popular y alternativa. El concepto de autogestión manifiesta a la vez su emancipación respecto al sector público, pero también su compromiso visceral con el funcionamiento democrático y emancipador. Su dimensión popular se centra tanto en su arraigo en el pueblo, incluidas sus formas tradicionales de organización, como en su apoyo a los conocimientos y las prácticas populares. En cuanto a su aspecto alternativo, trata de un punto de vista con un significado de sistema económico que puede sustituir al propio sistema capitalista (en un proceso histórico a largo plazo) marcando un distanciamiento reivindicando y sustituyendo el propio sistema. Asimismo, la Economía Solidaria se preocupa especialmente por la relación de trabajo y la situación de la propiedad de los medios de producción, hasta el punto de que Brasil excluye explícitamente de su ámbito a las cooperativas de usuarios que emplean a asalariados para alcanzar sus propios objetivos sin convertirlos en socios del proyecto cooperativo.

De esta forma, América Latina reconoce legalmente en numerosos casos la Economía Social y Solidaria, y no vamos a hacer un recuento completo de ellas y solo tomaremos dos ejemplos para mostrar la amplitud del panorama que se vive en esta región. En la década del 2000, Brasil se basó en la Economía Solidaria como modalidad de desarrollo y estableció políticas públicas dinámicas en todos los niveles geográficos para promover este sector y responder a las necesidades básicas de las poblaciones más desfavorecidas.

Desde otro punto de vista, Ecuador ha iniciado una organización económica totalmente renovada, orientada hacia el "buen vivir" como la base definitiva de la acción pública y de la sociedad. La característica de estos dos ejemplos es la de poner en primer plano los aspectos sociales y medioambientales que a menudo se presentan como opuestos.

Esta dimensión alternativa se encuentra más marcada que en otras zonas geográficas y no debe perder de vista las formas más tradicionales de la economía social, ya que estas también están presentes y en la mayoría de los casos se complementan. Tal vez el énfasis en las experiencias alternativas más avanzadas y su construcción como modelo no sea ajeno a los fuertes movimientos de izquierda en el continente. Aunque es probable que las incertidumbres políticas debiliten las instituciones establecidas y los discursos que las sustentan, estas instituciones permiten que la Economía Social y Solidaria sobreviva en su abundante diversidad.

Por último, cabe destacar la existencia de organizaciones regionales y de un intento de producción legislativa supranacional, aunque se refiera más específicamente a las cooperativas y no al conjunto de la economía solidaria.

Estado actual del marco jurídico de la ESS en América Latina

ESTADOS CUYA CONSTITUCIÓN NACIONAL SE REFIERE INDIRECTAMENTE A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (LISTA NO EXHAUSTIVA)

ESTADOS CON UNA LEY NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

ESTADOS CON UN PROYECTO DE LEY NACIONAL SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN PROCESO DE ADOPCIÓN

ESTADOS CON LEYES REGIONALES, FEDERALES O PROVINCIALES SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

MÉXICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Economía Social y Solidaria.

Reglamento del octavo apartado del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el sector social de la economía. 23 de mayo de 2012.

GUATEMALA

Constitución Política de la República de Guatemala. 17 de noviembre de 1993.

HONDURAS

Ley n° 24.820/1985 del 14 de noviembre de 1985, ley y reglamento del Sector Social de la Economía.

COSTA RICA

Constitución Política de la República de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949.

COLOMBIA

Constitución Política de la República de Colombia. 4 de julio de 1991.

Ley n° 454/1998 sobre la Economía Solidaria. 4 de agosto de 1998.

ECUADOR

Constitución de la República del Ecuador.

Ley n° 444/2011, ley orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario. 10 de mayo de 2011.

BOLIVIA

Constitución Política de Estado del 7 de febrero de 2009.

Ley n° 300/2012, ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Buen Vivir. 15 de octubre de 2012.

RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

Proyecto de ley marco para el sector de la Economía Solidaria (2016).

VÉNÉZUELA

Ley de fomento y desarrollo de la Economía Popular. 12 de junio de 2009.

BRÉSIL

Leyes federales para las regiones de São Paulo, Pernambuco, Mato Grosso Do Sul, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Santa Catarina, Minas Gerais. Otras provincias afectadas: Rio Grande do Norte, Bahia, Rondonia, Mato Grosso, Acre.

Proyecto de Ley N° 6606/2019 antes Proyecto de Ley N° 4685, Sistema Nacional de Economía Solidaria.

URUGUAY

Derecho de la Economía Social y Solidaria. Publicación D.O 8 ene/20 – n° 30353.

ARGENTINA

Las leyes federales para las regiones de Río Negro (Ley n° 4499/2010), Mendoza (Ley n° 8435/2012), Buenos Aires (Proyecto de ley octubre 2014), Catamarca (Proyecto de ley regional septiembre 2017).

América del Norte contrastada

Cuando se habla de América del Norte, en realidad sólo se trata de los Estados Unidos y Canadá, en la medida en que México se entiende en lo que hemos reunido en América Latina, con la que comparte esencialmente las mismas concepciones de la Economía Solidaria. Si hablamos del contraste que existe en América del Norte, podemos hablar del caso de Quebec con una economía social reciente, bastante cercana por sus características de Europa latina. Por el contrario, en Estados Unidos no existe una Economía Social y Solidaria institucionalizada: no hay una red histórica comparable y mucho menos política pública.

Estados Unidos no estableció la doctrina de la Economía Social y Solidaria durante el siglo XX, ya que consideraban que esta estaba asociada al comunismo y al socialismo y esto generaba desconfianza. Sin embargo, las cooperativas no eran desconocidas y no fueron constituidas un ideal del pensamiento socioeconómico y hoy en día, el movimiento social más importante que existe es el relativo a la filantropía, especialmente a las fundaciones. Este se sitúa claramente en el lado benéfico y su dimensión económica nunca se ha destacado y mucho menos su dimensión alternativa.

Por otra parte, cabe destacar que Estados Unidos son influyentes en la escena mundial, confiriéndoles un peso importante y a raíz de eso, la actividad de las organizaciones filantrópicas nacen de diversas formas de la empresa social, centrándose principalmente en actividades lucrativas que pudieran financiar acciones benéficas. Pero estas primeras iniciativas se ampliaron para estimular el uso del espíritu empresarial y los mecanismos de financiación capitalistas al servicio de misiones de utilidad social. La red más conocida de esta esfera es sin duda Ashoka, que busca animar una comunidad de innovadores sociales, agentes de cambio que desempeñan un papel fundamental en la resolución las cuestiones sociales.

Al mismo tiempo, bajo la influencia de la responsabilidad social de las empresas y como reacción a la búsqueda cada vez más intensa de beneficios inmediatos, las iniciativas tratan de reconciliar a la empresa con su entorno. Esta situación, distinta de la Economía Social y Solidaria, está perfectamente representada por la etiqueta B-Corp[18] (*Benefit Corporation*), destinada a demostrar el compromiso de la empresa con el bien general, en particular por sus prácticas. Ante el riesgo de que los directivos de tales empresas asuman la responsabilidad de maximizar los intereses de los accionistas,

18. B Corp – https://bcorporation.net

un número creciente de estados de EEUU han aprobado leyes que reconocen a las empresas que integran, junto con la búsqueda de beneficios, la búsqueda de objetivos a favor de la comunidad. Las denominaciones de estas iniciativas varían, por ejemplo, la *Public Benefit Corporation*[19] adoptada por Delaware en 2013[20].

Estados Unidos también ha experimentando iniciativas más radicales a la economía capitalista, alimentadas por las exigencias políticas y sociales que no se han puesto en prática por estar dispersas. Existe, por ejemplo, una red de Economía Solidaria en Estados Unidos, la *US Solidarity Economy Network*[21], inspirada en parte en América Latina que busca integrar las experiencias de la economía social en sus reflexiones[22]. Otras redes destacan a los members based organizations, que reúnen a activistas o interesados, cuya característica es prestar servicios a sus miembros pero estas prácticas no se han podido llevar a cabo porque carecen de unidad. Por este motivo, algunos autores abogan por el fortalecimiento del concepto de Economía Social y Solidaria para que sea parte pueda realizar[23].

Quebec se encuentra un poco aislado en el continente. De hecho, Canadá aparece en la escena constituyendo por excelencia un enfoque diferenciado entre los modelos de economía social "el anglosajón" y "el latino". Asimismo, se distingue legislativamente como un ecosistema integral que une movimientos sociales, financieros, observatorios de investigación y formación, etc, pero también en volumen, diversidad de sectores, innovaciones, en comparación con el resto de Canadá y de América del Norte. Este movimiento de economía social es relativamente antiguo y está basado en particular en cooperativas de consumo y bancos cooperativos como la *Caisse Desjardins*[24] o la *Fondaction*[25]. Este proceso histórico se desarrolló y actualmente es objeto de un apoyo importante de las políticas públicas, el cual se concretó en 2013 con la adopción de una ley de Economía Social[26]. Otras

19. La *Public Benefit Corporation* es una forma jurídica híbrida en la que participan sociedades capitalistas y organizaciones sin ánimo de lucro que tienen como misión crear un impacto social y medioambiental positivo. Se trata de reconciliar los intereses de los accionistas con los de las partes interesadas que forman la empresa y de consagrar en los fundamentos mismos de la empresa el principio de responsabilidad social.

20. Estados Unidos de América, estado de Delaware. Código de Delaware. Título 8 "Empresas". Julio de 2013.

21. US Solidarity Economy Network – https://ussen.org.

22. E. Wright, *Utopies réelles. L'horizon des possibles*, 2017, La Découverte, Paris, Francia, spéc. p.229.

23. J. Augustine, E. O. Cox, M. Inaba, "The Social and Solidarity Economy Movement in the US. Potential Linkages to Social Welfare and Related Social Justice Movements", Draft paper prepared in response to the UNTFSSE Call for Papers 2018. Junio de 2019.

24. Caisse Desjardins – www.desjardins.com

25. La Fondaction – www.fondaction.com

26. Canadá. Provincia de Quebec. Ley sobre la Economía Social, E-1.1.1. 10 de octubre de 2013.

provincias de Canadá se inspiraron de este modelo y medidas federales fueron aprobradas, por ejemplo, se puede citar el caso del Canadian Social Economy Hub (Centro Canadiense de Economía Social)[27].

Asia dinámica y controlada

Es difícil hablar de Asia en su conjunto. Esto demuestra la ignorancia del autor, incapaz de proporcionar una lectura exahustiva de la complejidad de las situaciones nacionales. Tomemos, por ejemplo, la diferencia radical existente entre los dos gigantes, India y China; en cualquier caso, la imagen asociada al continente es la de un Estado fuerte de donde surge una economía social que sería más descendente que ascendente[28], dominada por el colonialismo según los contextos nacionales[29]. Esta presencia del Estado es más o menos fuerte en cada país y, por supuesto, parece particularmente significativa en China, pero no hay que malinterpretar este carácter únicamente a la luz de los sistemas políticos occidentales. Por el contrario, India parece tener un importante conjunto de organizaciones vinculadas a las empresas sociales[30] o a las cooperativas[31], sin utilizar el término "Economía Social"[32]. Sin embargo, este concepto está experimentando un uso creciente en el continente.

El *Asia policy dialogue* organizado en 2016 reunió a representantes de 14 países asiáticos para debatir las formas de impulsar la economía social[33] en la región, en el cual se discutió el tema de la construcción de una economía social en Asia. Este diálogo continúa anualmente[34] y los proyectos concretos de carácter legislativo o de políticas públicas se refieren más a las empresas sociales, haciendo que el término Economía Social muestre su carácter unificador. De esta forma, una ley coreana se dirigió explícitamente

27. Centro Canadiense de Economía Social – www.socialeconomyhub.ca.

28. J. Defourny, S.-Y. Kim, "Emerging models of social enterprise in Eastern Asia: a cross-country analysis", Social Enterprise Journal, Special Number, 2011, pp.88-111.

29. Informe, "L'Économie Sociale et Solidaire pour les Objectifs de développement durable, Panorama de l'Économie Sociale à Séoul", GSEF et UNRISD, 2018, p. 58.

30. Informe del British Council, "The state of social enterprise in Bengladesh, Ghana, India and Pakistan – The state of social enterprise in India".

31. N. Vinod Moses, "Wondering which legal structure to choose for your social enterprise?", publicado en el sitio web Yourstory. Febrero de 2014.

32. M. Sakurai, S. Hashimoto, "Exploring the distinctive feature of social enterprise in Japan", International Conference on Social Enterprise, Trento, Italy, 2009.

33. El *Asia Policy Dialogue* es un trabajo conjunto entre el Asian Venture Philanthropy Network, el BMW Foundation y el British Council, al que se suma ahora el Global Social Economy Forum (GSEF) organizado en 2016 y que reúne a 14 países asiáticos. Sitio web del Asia Policy Dialogue. www.pioneerspost.com

34. Global Social Economy Forum, Asia Policy Dialogue, "Public policies for financing the social and solidarity economy to strengthen its values and competitiveness", 2018.

a las empresas sociales[35] y esto hizo que la mayoría de los países contaran con un importante movimiento cooperativo.

Gracias a la figura de Muhammad Yunus, Asia fue famosa en los años 80 y 90. Se dio a conocer por su implicación en los microcréditos de los que fundó la primera institución con el Banco Grameen en 1976 y en el año 2006 fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz. El aporte de Yunus no se limitó solamente al microcrédito, aunque se asemeje en muchos aspectos a la Economía Social y Solidaria. También teorizó lo que llamó "negocio social", que se ha popularizado en publicaciones leídas en todo el mundo. El social business se basa en la idea de que es posible utilizar el poder y la eficiencia económica de las grandes empresas capitalistas para proporcionar servicios o productos a los más desfavorecidos en condiciones que de otro modo no estarían a su alcance. Esta propuesta ha alimentado los debates sobre la empresa social y la Economía Social Solidaria, pero sus logros no se han extendido significativamente más allá de Bangladesh, donde se originó.

Una Europa Occidental estructurada

Europa Occidental es a la vez la fuente histórica del concepto de Economía Social, al tiempo que muestra la gran diversidad de tradiciones, incluidas las opuestas a esta noción, e ilustra la dificultad de construir un enfoque unitario a pesar de que las instituciones regionales están muy bien estructuradas. No cabe duda de que Europa Occidental es la cuna de la Economía Social, al menos de la palabra. Bien sea recordando el origen francés del término que surgió a comienzos de 1900 y su redescubrimiento en los años 70, o bien enfocándolo a través de las diversas organizaciones que trabajaron al margen de la emergente economía capitalista en el siglo XIX; la base de la Economía Social se encuentra en Europa Occidental: principalmente en Francia, España, Portugal, Italia, Bélgica y, al menos para este caso, Inglaterra y Alemania y es aquí, donde surgen las primeras dificultades.

Si bien los primeros países mencionados reúnen a diferentes organizaciones en el mismo núcleo, Alemania e Inglaterra se resisten en gran medida a ello. Mientras que en los primeros la doctrina cooperativa sirvió de base teórica para la elaboración de la economía social, al alimentarse de los otros organismos que la componen, se ha mantenido aislada en los dos últimos países. Las cooperativas siguen siendo eficaces e innovadoras en ambos países, pero no se han acercado a las organizaciones del sector social. Una de las

35. República de Corea. Ley sobre el desarrollo de empresas sociales en 2007 (Act No. 8217, Jan. 3, 2007) como la puesta en marcha de la ley básica sobre cooperativas en 2012 (KOR-2012-L-93311).

explicaciones es la fuerte identidad de este sector social, ya sea en Inglaterra bajo la égida de la filantropía o en Alemania bajo el liderazgo de las iglesias, identidad que ha dificultado un acercamiento estratégico. Dando como resultado una configuración totalemente diferente, basada o no en la Economía Social.

La tradición anglosajona, de la que a veces es difícil distinguir la parte británica y la norteamericana, ha tomado, por tanto, una orientación, no opuesta pero sí diferente, a la de la Economía Social.

Sin embargo, hay componentes afines, como el interés de la comunidad en la base de la Community Interest company (CIC), o la atención prestada a la irrevocabilidad de la afectación social del capital de la empresa, lo que representa mejor une las iniciativas anglosajonas es la de la empresa social. En la práctica, muchas de estas empresas revierten la forma adoptada en el continente por la Economía Social y Solidaria, pero el recurso a las empresas capitalistas es más frecuente allí. Incluso esta oposición se está desvaneciendo, ya que la Economía Social y Solidaria continental es cada vez menos reacia a acoger a ciertas empresas capitalistas.

Estos contrastes no han dejado de encontrarse en el seno de las instituciones europeas. En primer lugar, la Comisión Europea, dominada por los países continentales, trabajó en favor de la Economía Social y Solidaria en los años 80 y 90[36]. La década del 2000 marcó una etapa en el proceso legislativo con la adopción de la sociedad cooperativa europea[37] pero también fue el fin de un proceso; ante la falta de éxito de la nueva cooperativa, todos los demás procesos legislativos fracasaron y la Comisión se retiró. Luego, durante los años 2010 se estableció un cierto renacimiento, combinando con estusiasmo la empresa social anglosajona con la Economía Social y Solidaria continental. La Comunicación de la Comisión de 2011 *Initiative pour l'entrepreneuriat social* lo ilustra perfectamente: detrás de este nombre de inspiración inglesa, el contenido no está lejos de la Economía Social y Solidaria. Esta dificultad para conciliar culturas diferentes no se ve facilitada por la experiencia de Europa del Este y esto también ha influido en su propio desarrollo.

36. I. G., Fajardo-García, "El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias", Cooperativismo & Desarrollo, Vol. 27 n° 1, 2019, pp. 1-31.

37. Union Européenne, reglamento n°1435/2003 relativo al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea. 22 de julio de 2003.

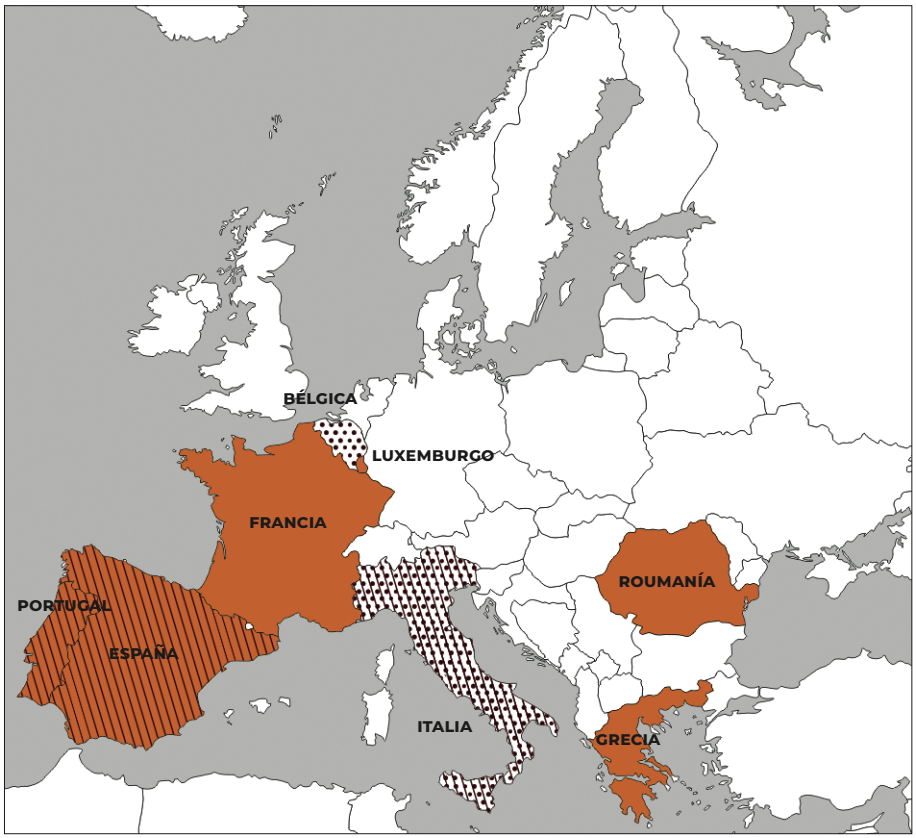
Una Europa postsoviética inestable

La Economía Social se está convirtiendo en un punto de encuentro, como lo demuestra la declaración de Ljubljana en una conferencia celebrada los días 24 y 25 de abril de 2017, en la que participaron siete países del sudeste de Europa, en la que estos países pedían el apoyo de la Comisión Europea al sector de la economía social.

Los Estados miembros de Europa Central y del Este han mostrado desde hace algunos años un interés especial por la economía social. Sin duda, este sector sigue siendo marginal, y representa sólo entre el 1% y el 4% del empleo remunerado en Rumanía, Polonia, Bulgaria y Grecia. Estos países fueron muy reacios a hacerlo porque aún estaban marcados por el cooperativismo soviético pero el tiempo les hizo tomar conciencia de las diferencias del modelo liberal.

El Plan de acción europeo sobre la economía social, que se definirá en el cuarto semestre de 2021, será una iniciativa para promover y valorizar la economía social en todos los Estados miembros de la Unión, incluso en los que aún se muestran indecisos.

Estado actual del marco jurídico de la ESS en Europa



ESTADOS CUYA CONSTITUCIÓN NACIONAL SE REFIERE INDIRECTAMENTE A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (LISTA NO EXHAUSTIVA)

ESTADOS CON UNA LEY NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

ESTADOS CON LEYES REGIONALES, FEDERALES O PROVINCIALES SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

MARCO JURÍDICO EUROPEO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Carta de Principios de la Economía Social (1980)
Carta Europea de la Economía Social (2002)

Declaración de Luxemburgo (2015), Declaración de Bratislava (2016), Declaración de Liubliana (2017), Declaración de Madriden Couleurn (2018), Declaración de Toledo (2020)

El Sistema Europeo de Derechos Sociales (2017)

FRANCIA
Ley n° 856/2014 sobre la Economía Social y Solidaria. 31 de julio de 2014.

ESPAÑA
Constitución Española de 1978.
Ley 5/2011 sobre Economía Social. 29 de marzo de 2011.

PORTUGAL
Constitución de la República Portuguesa del 2 de abril de 1976.
Ley fundamental n° 30/2013 sobre las bases de la Economía Social. 8 de mayo de 2013.

BÉLGICA
Ordenanza de 26 de abril de 2012 sobre la economía social Región de Bruselas-Capital.
Decreto del 20 de noviembre de 2008 sobre la Economía Social – Región de Valonia.

ROUMANÍA
Ley n° 219/2015 sobre la Economía Social. 23 de julio de 2015.

GRECIA
Ley n° 4430/2016 sobre la Economía Social Solidaria y el desarrollo de los organismos que la componen. 31 de octubre de 2016.

ITALIA
Constitución de la República Italiana del 27 de diciembre de 1947.
Leyes regionales para las regiones o municipios de Trento, Venecia, Roma, Lazio, Liguria, Marche, Emilia Romagna, Val Venosta, Fruili Venizia Giulia.

LUXEMBURGO
Ley n° 255/2014 sobre la creación de empresas de impacto social. 12 de diciembre de 2016.

Una Oceanía poco conocida

Oceanía se entiende aquí en un sentido amplio, incluyendo no sólo las islas del Pacífico, sino también Australia y Nueva Zelanda. Esta zona no es un área de desarrollo de la Economía Social y Solidaria como tal. Hay cooperativas (agrícolas, de crédito, de vivienda, etc.), pero estas no se han unido a otras organizaciones para constituir una base más amplia. Como en otras zonas de colonización, las cooperativas han sido durante un período un instrumento estatal de desarrollo, pero luego se han convertido en organizaciones autónomas que tienen voz en una Economía Social y Solidaria. Al mismo tiempo, hay experiencias que se centran en la empresa social.

No insistimos en la situación de las cooperativas, que no presentan ninguna particularidad destacable. Señalemos simplemente que están sujetos a una legislación específica[38]. En cambio, la noción de empresa social está ganando terreno y trastornando el enfoque filantrópico anglosajón. Se puede encontrar en Australia y en las islas Fiyi[39], pero desde hace tiempo es objeto de una atención más constante en Nueva Zelanda[40]. Los límites de la empresa social aún no están estabilizados, pero el Gobierno tuvo que dar una definición básica para el estudio encargado en 2012. Tiene tres requisitos:

- una misión social, cultural o medioambiental;
- una parte sustancial de los ingresos de la empresa;
- la mayoría de los beneficios o excedentes reinvertidos en el cumplimiento de la misión.

Una vez más, se trata de la tradición anglosajona, pero esta se incorpora a la cultura local; haciendo que un pequeño número de empresas sociales se vincule a la cultura maorí.

Sin embargo, el enfoque de la empresa social no es unívoco y en Australia existe un movimiento alternativo que, sin ser etiquetado como Economía Social y Solidaria, es similar en varios aspectos: la nueva economía. La New Economy Network Australia (NENA) es una red de personas y organizaciones que trabajan para transformar el sistema económico australiano de manera que la salud ecológica y la justicia social sean los principios fundamentales y los objetivos principales del sistema económico. A diferencia de la empresa social, la nueva economía proclama su pretensión de transfor-

38. Food and Agriculture Organization of the United Nations, "A study of cooperative legislation in selected Asian and Pacific countries", Bangkok, Thailand, 1998.

39. H. Douglas, B. Eti-Tofinga, G. Singh, "Contextualising social enterprise in Fiji", Social Enterprise Journal, 2018, vol. 14 n° 2, pp. 208-224.

40. S. Grant, "Social enterprise in New Zealand – an overview", Social Enterprise Journal, 2017, vol. 13 n° 4., pp. 410-426.

mar el sistema económico. Como red de actores, pero también de investigadores, puede constituir un ancla para la Economía Social y Solidaria. Cabe señalar que también incluye un fuerte apego a la revolución de las nuevas tecnologías con aspiraciones emancipadoras menos pronunciadas.

UN CONJUNTO DE EMPRESAS QUE COMPARTEN PRINCIPIOS COMUNES

A falta de un texto normativo internacional, excluyendo las normas regionales, sobre la Economía Social y Solidaria, no hay acuerdo sobre los valores y principios que unen a las empresas y a las organizaciones del sector. Tampoco existe una organización internacional que la agrupe, aunque sí hay organizaciones, entre ellas la que inició esta guía. Por consiguiente, todo intento de síntesis tiene carácter subjetivo. Sin embargo, el trabajo de síntesis es muy importante, ya que constituye una base en la que las empresas y las organizaciones pueden reunirse e inspirarse para encontrar el camino adecuado. Esto también permite distinguir a la ESS de otros sectores económicos o movimientos sociales. Así, por muy abierta al intercambio y a la colaboración que sea la Economía Social y Solidaria, es necesario ser consciente de lo que la distingue conceptualmente de las empresas sociales o del sector no lucrativo, ya que estas diferencias teóricas no impiden el acercamiento institucional. Nos parece que los principios de la Economía Social y Solidaria pueden reducirse a cinco: la supremacía de la persona, la limitación del lucro, el carácter democrático, la propiedad colectiva, la actividad en favor de la comunidad.

La Carta Europea de la Economía Social[41] adoptada en 2002 en Salamanca, España, contenía siete principios: la supremacía de la persona y del objeto social sobre el capital; la adhesión voluntaria y abierta; el control democrático por parte de los miembros; la conjunción de los intereses de los usuarios y del interés general; la defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad; la autonomía de gestión e independencia frente a los poderes públicos, esencial de los excedentes destinados a la consecución de objetivos de desarrollo sostenible; que la mayor parte de los excedentes

41. Unión Europea. Carta Europea de la Economía Social. 2002.

se destine a los objetivos de desarrollo sostenible; a los servicios a los socios como también al interés general. Estos criterios serán retomados por varios autores[42], incluso fuera de Europa[43]. No hay ninguna oposición sustancial entre estos criterios y los que mantenemos, son muy similares. Son simplemente agrupaciones diferentes y nos parece que es preferible tener, en la medida de lo posible, un número menor de principios más generales que se aproximen a los conceptos jurídicos. Sin duda, las organizaciones de la Economía Social y Solidaria tienen más legitimidad que nosotros para identificar estos principios, pero los siete principios mencionados anteriormente tienen más de veinte años y no son considerados unánimemente como la auténtica definición de la Economía Social.

Sin que ello tenga ningún objetivo político, la elección de los principios de Economía Social y Solidaria que aparecerán en una legislación reflejan la dimensión política que garantiza la ESS. En este sentido, la ley colombiana es particularmente interesante porque su artículo 4, que enumera los principios comunes a todas las empresas y organizaciones de la Economía Social Solidaria, aparece como un manifiesto político[44]. De hecho, el más innovador de los principios es sin duda el último que aparece en la lista, es decir, el "11. Promoción de la cultura ecológica". Además de este principio, también incluyen de Economía Solidaria:

1. El ser humano, su trabajo y mecanismos de cooperación tienen supremacía sobre los medios de producción.
2. El espíritu de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.
3. Una administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora.
4. Adhesión voluntaria, responsable y abierta.
5. La propiedad asociativo y solidaria sobre los medios de producción.
6. Participación económica de los asociados, en justicia y equidad.
7. La formación e información para sus miembros, de manera permanente, oportuna y progresiva.
8. Autonomía, autodeterminación y autogobierno.
9. Servicio a la comunidad.
10. Integración con otras organizaciones del mismo sector.
11. Promoción de la cultura ecológica.

42. I. G., Fajardo-García, "El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias", Cooperativismo & Desarrollo, Volume 27 n° 1, 2019, pp.16-17.

43. L. R., Sánchez Boza, "Identidad, características y desarrollo social, económico y político de las cooperativas costarricenses", Cooperativismo & Desarrollo, Volumen 27 n° 114, pp.1-27. 2019.

44. República de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Artículo 4. Ley sobre la Economía Solidaria n° 454 del 6 de agosto de 1998.

La ley colombiana es un buen ejemplo de la diversidad de principios basada en fundamentos políticos.

LA SUPREMACÍA DE LA PERSONA

La supremacía de la persona sobre el capital

La supremacía de la persona figura en una serie de legislaciones de Economía Social y Solidaria. Por ejemplo, constituye el primer principio de la Carta Europea anteriomente mencionada y se encuentra también en la ley portuguesa[45]. Esta última ley es interesante porque, por una parte, establece este principio como primer apartado y, por otra, lo completa con la primacía de los objetivos sociales. Destacar la supremacía de la persona no parte solamente de una afirmación teórica en la que todos estarían de acuerdo, sino también de varias otras afirmaciones que a la vez, contienen todos los demás principios de la Economía Social y Solidaria. Por supuesto, lo que está en juego es, en primer lugar, la supremacía de la persona sobre el capital, ya que las personas son el motor y los beneficiarios de la ESS, a diferencia de las empresas capitalistas que se centran en el capital, ya sea concebido como medio de actividad o como generador de beneficios que hay que maximizar para repartirlos. Además, la supremacía de la persona significa que ella es el modelo de la ESS, lo que no está lejos de significar que la ESS trabaja en beneficio de la comunidad, si integramos que la persona encarna esta comunidad, tanto por la diversidad de sus necesidades como por el alcance de sus vínculos colectivos.

Un objetivo emancipador

Por último, esta supremacía de la persona también se refiere a la emancipación que toda empresa de la Economía Social y Solidaria pretende alcanzar: emancipación del usuario que va más allá de la función de cliente, emancipación del empleado que encuentra un nuevo lugar en la empresa, emancipación del socio que escapa de la dependencia del capital.

El derecho español lo expresa de otra manera, haciendo explícita esta supremacía de la persona[46]: gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que tiende a priorizar la toma de decisiones en función de la per-

45. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley nº 68/XII-1, artículo 5. 8 de mayo de 2013.

46. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 4. 29 de marzo de 2011.

sona y sus aportaciones al trabajo y servicios a la entidad, o en función de la finalidad social, en lugar de en función de su aportación al capital.

La supremacía de la persona y los objetivos sociales

En cualquier caso, la ley portuguesa establece un vínculo entre la supremacía de la persona y los objetivos sociales. Esto confirma que la empresa de la Economía Social y Solidaria se preocupa más por los aspectos sociales de su actividad que por sus resultados económicos. Es cierto que la empresa del ESS sigue siendo una empresa y, por lo tanto, no puede dejar de interesarse por su rentabilidad, ya que debe ser económicamente viable para sobrevivir. No obstante, la viabilidad no es incompatible con el apoyo de los poderes públicos o de los ciudadanos, ya que el objetivo social puede justificar perfectamente el apoyo financiero público. Por consiguiente, los objetivos sociales no deben confundirse con el objeto social con la finalidad social de una empresa. Mientras que en el derecho de sociedades el objeto social se refiere a la actividad de la propia empresa, el objetivo social hace referencia a una finalidad superior compatible con una amplia gama de actividades. Por lo tanto, a partir de este primer principio, se establece la amplitud de la Economía Social y Solidaria.

LOS BENEFICIOS LIMITADOS

Más allá del binarismo con beneficios o sin beneficios

El derecho conoce habitualmente los conceptos de “con beneficios” o “sin beneficios”, o incluso los de “gratuito” o “caro”. El principio de beneficios limitados nunca se establece en una ley de Economía Social y Solidaria. Sin embargo, todas las leyes pertinentes contienen disposiciones y mecanismos que parecen ser la traducción de este ánimo de lucro limitado. Esto se traduce cada vez más en una asignación mayoritaria de los resultados de la empresa a la consecución de su objetivo. Es cierto que esto desplaza la perspectiva en comparación con la ausencia de beneficios, pero indirectamente esta asignación positiva conduce a una limitación de una posible asignación a la remuneración del capital; es en este sentido que debemos hablar de beneficios limitados. Sin embargo, algunas legislaciones son más directas, como la ley camerunesa que exige “la justa distribución de los excedentes”.[47]

47. Cameroun, Loi-cadre régissant l’Économie Sociale n° 2019/004 du 25 avril 2019, article 3, alinéa 1.

Los beneficios limitados, un concepto en construcción

Este concepto de beneficios limitados todavía no se ha construido y sólo unos pocos trabajos doctrinales[48] han desarrollado el tema a profundidad, lo cual nos parece a la vez muy importante y muy útil. En la medida en que la mayoría de los textos recientes, en particular a nivel de la Unión Europea, ponen en primer plano la asignación del exceso de liquidez de la empresa, eventualmente completada por un bloqueo de los activos (*asset lock*), es efectivamente útil reflejar esta preocupación por el concepto de los beneficios limitados. Además, la elaboración de este principio permite señalar a la vez la diferencia y la proximidad con el sector no lucrativo, proponer una conexión entre los dos sectores y así facilitar la comprensión de lo que separa a la Economía Social y Solidaria del sector capitalista. De hecho, no hay que perder de vista que, para el sector no lucrativo en sentido estricto, existe siempre una gran tentación de ver las empresas de la Economía Social y Solidaria, que operan en el mercado, como empresas de naturaleza capitalista. Sin embargo, si no se construye esta noción de beneficios limitados, la oposición binaria entre beneficio y no beneficio conduce a un mal entendimiento de la originalidad de estas empresas.

EL CÁRACTER DEMOCRÁTICO

La gestión democrática

El carácter democrático de la Economía Social y Solidaria es quizás el más conocido de sus atributos y el que más claramente se distingue de otras empresas. Ni la empresa capitalista, ni siquiera la empresa social o las organizaciones sin ánimo de lucro manifiestan esta preocupación. De hecho, este principio democrático se repite casi en todas las leyes de Economía Social y Solidaria, con excepción de la ley luxemburguesa[49]. Se expresa principalmente en la regla “una persona, un voto”, pero también incluye la exigencia de autonomía y transparencia, e incluso el carácter voluntario de la afiliación. En 1998, la ley colombiana estableció como tercer principio de la economía solidaria “Administración democrática, participativa, autogestio-

48. L. Driguez, “Le but non lucratif en droit de l’union européenne. Ou de la nécessité d’adopter une notion nouvelle de lucrativité limitée”, MGEN/Alternatives économiques, 2018.

49. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, capítulo. 1, apartado 3. 12 de diciembre de 2016.

naria y emprendedora"[50]. Se encuentra presente en casi todas las legislaciones y aunque su traducción es frecuentemente, como hemos dicho, la regla de "una persona, un voto", las leyes no siempre la mencionan explícitamente. Sin embargo, esta regla tiene una potencia por varias razones: es muy simple y se opone a la regla capitalista de la votación por acción, constituyendo un elemento económico del funcionamiento político de nuestras democracias contemporáneas y simboliza perfectamente la supuesta igualdad entre todos los miembros de la entidad.

La garantía del compromiso de todos los miembros

Sin embargo, el funcionamiento concreto de las empresas de la Economía Social y Solidaria es más complejo que esta norma uniforme: la participación de cada uno en la empresa puede variar en intensidad, cada entidad puede integrar grupos y algunas personas pueden necesitar una protección especial. Además, la democracia que caracteriza a la ESS no sólo se refleja en la forma de gestionar la empresa, sino que supone fundamentalmente un compromiso de todos sus miembros con la empresa, ya sea en su gestión o en su vida económica, asegurando que la persona es la fuente y la finalidad de la empresa. En resumen, si bien la regla "una persona, una voz" puede ser un principio ilustrativo, no resume el funcionamiento democrático. La ley portuguesa lo confirma claramente cuando vincula a la democracia el control de los diversos órganos de la empresa por los propios miembros[51].

Variaciones entre la gestión autónoma y la participación

Hay dos atributos de esta democracia que vale la pena aclarar especialmente, ya que que son los dos polos extremos: autogestión y participación. Muchas legislaciones latinoamericanas mencionan la dimensión de la autogestión junto o dentro de la gestión democrática. La tradición de la autogestión se inspira en diversas corrientes, pero se vincula principalmente a una tradición socialista y colectivista como alternativa a la tradición comunista centralista. En otras palabras, está marcada políticamente e inscribe la economía solidaria en una corriente humanista particular.

No obstante, es una de las traducciones de la Economía Social y Solidaria, pero no la resume en su totalidad, puesto que es una de las definiciones posibles de la búsqueda de empoderamiento de la persona, pero sigue sin ser la única.

50. República de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Ley sobre la Economía Solidaria n° 454, artículo 4, apartado 3. 6 de agosto de 1998.

51. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley n° 68/XII-1, artículo 5, apartado c. 8 de mayo de 2013.

En el otro extremo se encuentra la participación. El ejemplo más típico es sin duda la legislación europea[52]: "gestionada de forma transparente y responsable, en particular mediante la participación de su personal, sus clientes y las partes interesadas". En este caso, la participación se justifica por sí misma, en la pura tradición de las partes interesadas anglosajonas; siendo una versión diferente de la democracia, que se basa en menos mecanismos estrictos de toma de decisiones que en procesos que garantizan que todas las personas afectadas por la empresa tengan la oportunidad de expresarse y puedan ser oídas. Siendo esta versión de la democracia mucho más parecida a la plasmada en la empresa social.

Algunas legislaciones, como la ley sobre Economía Social llevada a cabo en Cabo Verde, especificamente en su artículo 6, enumera todas estas exigencias, ilustrando correctamente la importancia de la exigencia democrática[53]. Otras legislaciones la abandonan totalmente, manteniendo únicamente la exigencia de una gestión autónoma, en el sentido de que son plenamente capaces de elegir y destituir a sus órganos rectores, así como de controlar y organizar el conjunto de sus actividades[54]. Por este motivo, aquí ya no hay democracia, sino que se exige una simple independencia, principalmente de los poderes públicos. Aunque esta autonomía es uno de los elementos estructurantes de la autogestión, está claro que la intensidad requerida no es la misma.

El imperativo de la libre adhesión

El último elemento que puede relacionarse con la democracia es la libre adhesión. A veces se ve explícitamente como principio rector de la ESS[55]. Independientemente de si se consagra de forma explícita o no, este principio está subyacente a toda legislación de Economía Social y Solidaria. Desde un punto de vista, no le es propio, ya que se centra en primer lugar en la protección del individuo; sin embargo, esta protección se aplica al miembro de cualquier organización, por lo que los tribunales encargados han de respetar los derechos fundamentales de las personas y pueden verse obligados a intervenir en la materia[56]. Bajo esta perspectiva, se garantiza la libertad de

52. Unión Europea, Reglamento nº 346/2013 sobre los fondos europeos para el emprendimiento social, artículo 3, apartado d, IV. 17 de abril de 2013.

53. República de Cabo Verde. Ley nº 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 6. 24 de marzo de 2016.

54. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, capítulo. 1, apartado 3. 12 de diciembre de 2016.

55. República de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. Ley sobre la Economía Solidaria nº 454 del 6 de agosto de 1998, artículo 4, apartado 4.

56. Tribunal Europeo de Derechos Homanos. Asunto Mytilinaios y Kostakis (Demanda n. 29389/11) c. Grecia, ejemplo de adhesión obligatoria a una cooperativa vinícola griega.

no asociarse. La interrelación de la protección de los derechos individuales de los miembros es evidente, pero la justificación de la libre adhesión en la Economía Social y Solidaria es muy diferente. Trata de garantizar que las entidades que trabajan en el sector no estén cerradas por sí mismas, sino abiertas a su comunidad, dispuestas a permitir a los demás miembros de este colectivo, aprovechar las oportunidades que ofrece la empresa en cuestión favoreciendo su emancipación. Por consiguiente, la libre adhesión puede vincularse al principio democrático, pero también a la supremacía de la persona.

LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LA EMPRESA

¿Propiedad colectiva o propiedad común?

Estrictamente hablando son pocas las legislaciones que formulan este principio de apropiación colectiva, y las que lo hacen, se sitúan frecuentemente en una terminología marxista que no es la más consensual. Así es como la ley colombiana habla de "propiedad asociativo y solidaria sobre los medios de producción"[57]. La ley camerunesa también menciona la mutualización de los medios de producción como característica del espíritu empresarial colectivo[58]. Este anclaje puede ver en esta propiedad colectiva una particularidad propia de algunas definiciones políticas de la economía social, distintas de las características generales de esta última. Esta interpretación sería errónea, y es necesario ir más allá de la terminología para considerar la realidad que ésta abarca. Cabe mencionar que podría sustituirse la propiedad colectiva por la propiedad común; mientras que la propiedad colectiva está connotada por el concepto marxista de apropiación colectiva de los medios de producción, la propiedad común se refiere a la comunidad, a los bienes y a las formas tradicionales de propiedad de un grupo; conocida de esta forma por los antropólogos.

Esta noción acercaría a la ESS a tradiciones mucho más conservadoras, incluso reaccionarias, que a veces también constituyen una fuente de inspiración. Sin embargo, varias características comunes orientan a todas las legislaciones hacia la conscripción de la propiedad colectiva (o común): la dimensión colectiva de la empresa, la reducción de los excedentes de los miembros, y la adjudicación desinteresada.

57. Colombie, *Loi n° 454 de 1998, 6 aout 1998, article 4, alinéa 5.*

58. Cameroun, *Loi-cadre régissant l'Économie Sociale n° 2019/004 du 25 avril 2019, article 3, alinéa 1.*

La dimensión colectiva por naturaleza

Las empresas o entidades de la Economía Social y Solidaria son, por naturaleza, colectivas. Las legislaciones no lo mencionan expresamente, pero esto se explica en primer lugar por la evidencia que se le atribuye. Sin embargo, el argumento podría parecer débil si no estuviera respaldado por normas aplicables únicamente a las organizaciones colectivas. Por ende, el empleo colectivo para designar a los miembros de la empresa es significativo; ya que la exigencia de un funcionamiento democrático solo se concibe en empresas que no son propiedad de un solo propietario, ya que, de lo contrario, el propietario es el único que decide y la democracia no puede desempeñar ningún papel en ellas. La sociedad unipersonal es una situación más frecuente en las empresas sociales. Aquí es donde el requisito de participación adquiere todo su sentido: ante un empresario individual, no es posible ir más allá y fomentar la participación de personas ajenas a la empresa. Dando como resultado, un mal uso del caso de la Economía Social y Solidaria. Dicho esto, están surgiendo algunos debates sobre si esta dimensión colectiva sigue siendo imperativa para todas las empresas; por ejemplo, algunos autores defienden la idea de que las sociedades mercantiles que la legislación francesa permite reivindicar como la ESS podrían ser sociedades unipersonales[59]; la cuestión es aún más ardua en el derecho luxemburgués, teniendo en cuenta del desinterés que en ella se manifiesta por la democracia en la Economía Social y Solidaria[60]. Sin embargo, esto es consecuencia de la influencia o la penetración de las ideas de empresa social, y no cabe duda de que la empresa social es fundamentalmente colectiva. Esta cuestión puede incluso relacionarse con las teorías que pretenden demostrar que incluso las empresas capitalistas tienen una dimensión colectiva, y que, en ese caso, la toma de decisiones puede ser común[61]. Ahora bien, la empresa capitalista no lo es mismo hoy en día y por falta de ella, el autor citado anuncia en el título de su artículo que para que la empresa sea un bien común, tenemos que "repensar los derechos de propiedad y la gobernanza"[62]. Y si admitimos que la empresa de Economía Social y Solidaria es por naturaleza colectiva, el agregado de bienes que es su sustrato parcial debe tener una dimensión colectiva. En este sentido, es posible discutir la intensidad de la

59. K. Rasolonoromalaza, "Recherche sur le droit du financement des entreprises sociales et solidaires", Thèse Aix-Marseille, 2018.

60. D. Hiez, "Société d'impact sociétal : première reconnaissance législative de l'économie sociale et solidairl'eÉconomie Sociale et Solidaire", Journal des tribunaux luxembourgeois, 2017, Volumen 4, pp.110-117.

61. S. Deakin, "The corporation as commons: rethinking property rights, governance and sustainability in the business enterprise", Queen's law journal, 2012, Volumen 37 n° 2, pp.339-381.

62. Ibid

apropiación colectiva concibiendo una parte de la apropiación individual, pero no es factible negar la existencia de la propiedad colectiva.

Más allá de las disposiciones simbólicas y técnicas

Esta apropiación colectiva no es sólo una afirmación simbólica, sino que tiene traducciones técnicas. Así, la legislación camerunesa establece la puesta en común de los recursos[63], mientras que la ley francesa impone aún más claramente la obligación de poner en común los recursos[64]. Sin embargo, esta apropiación colectiva es también el resultado de la asignación obligatoria del exceso de liquidez de la empresa, ya que para garantizar dicha asignación no hay otra alternativa que la constitución de reservas. Pero esta, siendo asimismo parcial, sólo está garantizada cuando la cesión obligatoria va acompañada de una devolución desinteresada del patrimonio neto en caso de liquidación, es decir, cuando, en el momento de la liquidación de la sociedad, sus socios no tienen ningún derecho sobre el patrimonio (en todo caso más allá de su puesta en marcha), llamándose en inglés *asset lock* (bloqueo de activos). Aquí es donde se ve que la propiedad colectiva de la empresa está vinculada al principio de ánimo de lucro limitado. La asignación del resultado al desarrollo de la empresa, la limitación de los dividendos, el reembolso de la acción del valor de entrada en caso de salida de la empresa, la devolución desinteresada, la imposibilidad de especular con el valor de las acciones de la empresa (debido a todas estas normas y al hecho de que las acciones son nominativas), todo ello procede del mismo punto de partida: la propiedad colectiva (al menos en parte) de la empresa.

Todas estas consideraciones pueden parecer alejadas de las empresas asociativas o de las fundaciones, o incluso de las mutuas, en la medida en que estas no tienen capital y, por consiguiente, sus miembros no tienen ningún derecho sobre los bienes de la empresa. Por esta razón, lejos de considerar que esto se opone a la idea de propiedad colectiva, nos parece que se trata de una forma aún más acertada.

63. República de Camerún. Ley marco para la Economía Social n° 2019/004, artículo 3, apartado 1. 25 de abril de 2019.

64. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria, artículo I, 3° b. 31 de julio de 2014.

ACTIVIDAD EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Objetivos sociales acordes con el interés general

Las distintas empresas que componen la Economía Social y Solidaria contribuyen de forma diferente a la comunidad, pero todas lo hacen de una manera u otra, y las leyes lo atestiguan. Algunas leyes lo hacen por referencia a la utilidad colectiva o social[65], la utilidad social[66], o el interés de la sociedad[67]. La formulación varía, pero el mecanismo es idéntico: la empresa de Economía Social y Solidaria persigue un objetivo que beneficia a la comunidad. Este meta puede ser su fin principal, pero no es imperativo. Las empresas persiguen varios objetivos, entre ellos la sostenibilidad de la empresa, pero al menos sus propósitos deben estar conformes al interés general. Esta es la idea expresada por la ley de Cabo Verde que establece como principio la asignación de los excedentes a la persecución de los fines de las entidades de economía social en el respeto del interés general[68]. Este respeto del interés general no puede entenderse como una simple protección contra la violación del interés general y es común a toda actividad humana, incluso la capitalista. Esta conformidad debe entenderse como una proximidad que adquiere sentido cuando este principio se aproxima a los demás; por ejemplo, el respeto de los valores de solidaridad y de justicia[69]. Por consiguiente, los objetivos sociales no deben confundirse con el objeto social para el seguimiento de una empresa social. El objeto social significa la meta de la sociedad y, por este motivo, se identifica con la actividad de la propia empresa; por su parte, el objetivo social es un objetivo superior, compatible con numerosas actividades de la empresa.

Un objeto social especial: El servicio de las personas en situación de vulnerabilidad

La diversidad de los objetivos sociales de las empresas de la Economía Social y Solidaria se opone al enfoque que a veces se le da a la dimensión social del objetivo de la empresa[70]. En este último caso, las empresas consideradas tienen una relativa uniformidad, ya que todas se caracterizan por una finali-

65. República de Camerún. Ley marco para la Economía Social n° 2019/004, artículo 3. 25 de abril de 2019.

66. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria, artículo 2. 31 de julio de 2014.

67. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 9, IV. 23 de mayo de 2012.

68. República de Cabo Verde. Ley n° 122/VIII/2016 sobre Economia Social., artículo 6, h. 24 de marzo de 2016.

69. República de Cabo Verde. Ley n° 122/VIII/2016 sobre Economia Social., artículo 6, e. 24 de marzo de 2016.

70. Unión Europea, Reglamento n° 346/2013 sobre los fondos europeos para el emprendimiento social, artículo 3, apartado d, II. 17 de abril de 2013. Disponible aquí

dad similar; puesto que esta finalidad puede subdividirse, sobre todo entre la oferta de empleo a personas en situación de vulnerabilidad y la prestación de servicios insatisfechos a personas desfavorecidas, tratándose de una variación mínima si se compara con la amplitud del ámbito de la ESS.

Desde la perspectiva de la participación en el bien de la comunidad, el propósito particular de la empresa social que sirve a las personas en situación de vulnerabilidad encaja perfectamente con el propósito más general de la ESS, incluso si sólo proporciona un caso particular de la misma. Sin embargo, el punto fuerte de la ESS es que abarca el interés de la comunidad en general, que no puede reducirse a satisfacer las necesidades de sus poblaciones vulnerables. A través de sus actividades, valores y organización, las empresas de la ESS contribuyen al desarrollo y la capacitación de las personas más vulnerables, pero no lo hacen exclusivamente a través de la provisión de empleo o de bienes y servicios.

Aunque el número de principios de la ESS, su agrupación y el orden en que aparecen varían en las distintas legislaciones, confirmamos que pueden reducirse a los cinco principios mencionados. Es preferible tener un número menor de principios que sean más generales y se acerquen más a los conceptos jurídicos.

EL ALCANCE DE LA ESS: EL CASO DE LAS EMPRESAS SOCIALES, LA FILANTROPÍA Y LA ECONOMÍA INFORMAL

En algunas legislaciones, y lo discutiremos con más detalle en la siguiente sección, el ámbito de la ESS puede delimitarse abriéndose a otras formas jurídicas, siempre que estas empresas y organizaciones cumplan con los principios establecidos para la Economía Social y Solidaria. Determinadas legislaciones, minoritarias, van más allá, abandonando toda referencia a cualquier forma jurídica, como es el caso de la ley luxemburguesa. Por lo tanto, insistimos en que el respeto de los principios establecidos por la ley, por las empresas y las organizaciones de la ESS es fundamental para delimitar el perímetro de la ESS. De hecho, estos principios se imponen como reglas de funcionamiento bastante restrictivas, "salvaguardias", que le impiden, en principio, desviarse de sus objetivos, y la mantienen en su modelo diferente al de la empresa capitalista. Estos principios se refieren principalmente a la asignación del valor generado por la actividad y, en este sentido, a la prohibición del enfoque especulativo de la participación en el capital o a la organización del poder en la empresa evitando la monopolización y la concentración del poder de decisión. Cabe destacar que la existencia de disposiciones vinculantes es fundamental para que las empresas y las organizaciones de la ESS garanticen el cumplimiento de las disposiciones legales.

Lejos de considerarnos legitimados para caracterizar las estructuras que entran en la Economía Social y Solidaria y las que no, el objetivo de esta guía es ayudar a las autoridades públicas y a otras instituciones competentes a definir el ámbito de lo que quieren promover. Por lo tanto, somos muy conscientes de que, en función de los países estudiados y de la fase de desarrollo de la Economía Social y Solidaria, existen matices.

Igualmente, nos ha parecido pertinente subrayar las tensiones que surgen a la hora de definir el alcance de las estructuras que entran en la ESS, sin imponer restricciones rígidas a una definición de la ESS que está en plena evolución.

Sumado a esto, las empresas sociales, la filantropía y el sector sin ánimo de lucro, así como la economía informal, plantean dudas sobre su pertenencia a la Economía Social y Solidaria. De esta forma, en el siguiente capítulo profundizaremos en nuestro análisis de la definición legislativa de la ESS y en esta fase, será necesario aclarar dudas y despejar el panorama para facilitar la toma de decisiones.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y LAS EMPRESAS SOCIALES

Aunque la Economía Social y Solidaria y la empresa social no abarcan exactamente las mismas realidades, se acercan en ciertos aspectos. Es más, se superponen parcialmente, y algunas empresas afirman ser ambas cosas.

Geográficamente, la empresa social tiene su origen en los países del sector no lucrativo, principalmente en los Estados Unidos, donde constituye una evolución de las organizaciones sin ánimo de lucro tradicionales. Así, las empresas sociales son una realidad reciente, nacida en los años 80, con dos orientaciones principales. En primer lugar, han sido más flexibles que las organizaciones sin ánimo de lucro a las que seguían afiliadas, con el fin de permitir la realización de beneficios destinados a la realización del objeto no lucrativo. Su desarrollo tomó entonces un giro diferente, el uso de mecanismos capitalistas para alcanzar los objetivos sociales; donde la primera tendencia agregó una etapa lucrativa externa para financiar la organización sin ánimo de lucro y esta segunda orientación reunió dentro de la misma estructura, medios capitalistas y fines altruistas. Hoy en día, el término ha cubierto realidades a veces muy diferentes extendiéndose en numerosos países, tras haber surgido en Estados Unidos.

Algunas formas están legalmente vinculadas a ellas, como las *Community Interest Companies* en Inglaterra o las cooperativas sociales en Italia, pero también son el punto de referencia para la difusión de redes confusas, al igual que la Economía Social y Solidaria. A continuación, se tomarán varias legislaciones que se dedican expresamente a ellos y pondremos el ejemplo de la Unión Europea y de Corea del Sur.

Según la Comisión Europea, una empresa social es "un operador de la economía social cuyo objetivo principal es tener un impacto social en lugar de obtener un beneficio para sus propietarios o accionistas. Funciona proporcionando bienes y servicios para el mercado de manera empresarial e innovadora y utiliza sus principales beneficios para alcanzar objetivos sociales. Se gestionará de forma abierta y responsable y, en particular, implicará a los empleados, los consumidores y las partes interesadas que participen en sus actividades comerciales"[71]

En cuanto a la ley de la República de Corea, establece que es "una empresa certificada de acuerdo con el artículo 7 que persigue un objetivo social, como la mejora de la calidad de vida de los residentes locales, etc., proporcionando a los grupos vulnerables servicios sociales o empleo mientras realiza actividades empresariales, como la producción y venta de bienes y servicios, etc."[72]

Aunque la definición surcoreana es legal mientras que la europea es sólo programática, esta última parece más completa. No hay oposición entre ambas, pero la definición surcoreana tiene menos rasgos distintivos y, por tanto, abarca potencialmente un ámbito más amplio exigiendo menos. En la definición de empresa social, la Comisión Europea destaca dos precisiones: por una parte, la empresa social se afirma como actor de la economía social y, por otra parte, su gestión es abierta y responsable, lo que constituye una referencia a una gobernanza, si no democrática, que al menos da cabida a las partes interesadas, aunque sin limitaciones reales. Esto hace que se trate de un doble vínculo establecido entre la empresa social y la Economía Social y Solidaria; no solo por el vínculo explícito, sino también por una integración, aunque atenuada, del principio democrático.

No obstante, hay que cuestionar este vínculo. De hecho, la definición de empresa social de la Comisión Europea incluye tres criterios:

- objetivos sociales;
- la asignación de una parte de los beneficios a estos objetivos;
- el objetivo de una cierta gobernanza democrática.

A pesar de ello, para cumplir los criterios de la ESS definidos en la Carta Europea de la Economía Social adoptada en 2002 en Salamanca (España), cuatro principios se encuentran ausentes: la supremacía de la persona, el ánimo de lucro limitado, la propiedad colectiva y el carácter democrático. En este

71. Commission européenne, "Social Business Initiative" (SBI) lancée en octobre 2011.

72. République de Corée, *Loi sur le développement des entreprises sociales en 2007*, Social Enterprise Promotion Act N° 8217, 3 janvier 2017, article 2 alinéa 1.

sentido, se cuestiona, ¿qué pasa con la pertenencia de las empresas sociales a la economía social?

Aún así, la relación de la ESS y la empresa social se encuentra en evolución constante.
En primera instancia, la empresa social se percibe en la Europa continental como una empresa fuera del ámbito de la ESS, en particular por la casi ausencia del principio democrático, pero también porque está en la órbita de la empresa capitalista, ya que no busca limitar sus beneficios. Esta percepción negativa se manifiesta en el temor a que se infrinja el principio de sin ánimo de lucro. De hecho, parte de la crítica se basa en el hecho de que las empresas sociales son compañías que no tienden a poner en tela de juicio el modelo capitalista de la empresa, sino que deciden imponer determinados compromisos frente al exterior y manifiestan la voluntad de preocuparse por las consecuencias de sus actividades en su entorno humano y natural. Por lo tanto, los orígenes, las intenciones y el método difieren de los dos proyectos mencionados anteriormente.

Por otra parte, la empresa social tiene voz dejándose acoger, ya que al no poder oponerse eficazmente a su desarrollo; la inclusión de la empresa social por parte de la Comisión Europea en la Economía Social y Solidaria constituye un ejemplo llamativo de ello y criticable en vista del incumplimiento de una serie de principios fundamentales proclamados por la Carta Europea de la Economía Social. Igualmente, algunas compañías de la ESS se consideran también empresas sociales y respetan en la práctica los principios de la ESS.

Algunas legislaciones nacionales también optan por la apertura de las empresas sociales. En realidad, en el enunciado de principios comunes, algunas legislaciones proponen orientaciones parcialmente diferentes de la ESS, en particular bajo la influencia del modelo de la empresa social. La ley luxemburguesa de 2017, en su artículo 1, consagra principios que pueden calificarse de sobrios, de modo que también se incluyen las empresas sociales. Este enfoque se considera potencialmente confuso; también puede corresponder a la etapa de evolución de un determinado país.

Por el momento, las dos corrientes conservan su individualidad, con una zona de influencia diferente. Esto no impide las yuxtaposiciones, ya que se pueden encontrar referencias a ambos conceptos en todos los continentes. Por otra parte, en lugar de insistir en el conflicto entre los dos proyectos y sus componentes, existe un desarrollo legislativo simultáneo y a menudo complementario de las dos realidades jurídicas a nivel mundial. La Economía

Social y Solidaria tiene ciertamente una virtud superior para responder a los desafíos de nuestro tiempo: la propiedad colectiva y el ánimo de lucro limitado para proteger la sostenibilidad y las generaciones futuras, los principios democráticos para vigorizar la democracia política que se desmorona. Sin embargo, no hay una opción radical y los enlaces son bienvenidos.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y EL SECTOR SIN ÁNIMO DE LUCRO O FILÁNTROPICO

Es difícil comparar la ESS y el sector sin ánimo de lucro, en la medida en que ambos están aparentemente circunscritos en zonas geográficas distintas: a grandes rasgos, el sector sin ánimo de lucro en los países anglosajones o de inspiración anglosajona y la Economía Social y Solidaria en los países de influencia latina o francófona. No obstante, hay que precisar esta lectura porque el Reino Unido ya se libra de esta norma, ya que el movimiento cooperativo sigue siendo muy poderoso allí hoy en día: incluso en el pasado hubo un partido político cooperativo, ahora fusionado con el Partido Laborista.

Consideramos que las dos realidades no son ni opuestas ni idénticas, sino que simplemente no se comunican entre sí, aunque algunas organizaciones etiquetadas como Economía Social y Solidaria (algunas fundaciones y asociaciones) se incluirían en la filantropía si estuvieran ubicadas en otro país. Este es un problema bien conocido por los especialistas del derecho comparado, cuando se encuentran frente a dos instituciones que desempeñan funciones similares, pero con características muy diferentes que corresponden a la cultura en la que nacieron cada una de las instituciones. En estas situaciones, para establecer correspondencias (positivas o negativas), conviene, en primer lugar, sentar algunos hitos para comprender la cultura en la que se inscribe cada institución y luego compararlas más técnicamente. Esto se hará brevemente, para proporcionar al lector algunos puntos de referencia.

La ESS se ha instalado en países que han experimentado rechazos al sistema capitalista, ya sean promovidos a la izquierda o a la derecha en el escenario político. En los últimos dos siglos, tanto en Francia, Italia, España o en América Latina no se han desarrollado sin grandes crisis políticas, al menos parcialmente alimentadas por cuestiones sociales. Por otra parte, los principales países anglosajones tienen una historia menos atormentada, pero no lineal. La existencia de un fuerte y duradero desacuerdo del capitalismo en el

primer grupo siguió siendo más marginal o menos visible en el segundo. En estas condiciones, las empresas que forman parte de la ESS se sitúan en esta tradición de protesta, aunque hayan perdido esta dimensión radical. Por el contrario, las empresas sin ánimo de lucro están fuera de este ámbito, ya sea centrándose en la búsqueda de un objetivo benéfico, sin tomar una posición explícita sobre las causas de la pobreza que tratan de mitigar. Por supuesto, muchas empresas de la Economía Social y Solidaria no tienen ninguna pretensión de desafío, aunque de alguna manera todavía esperan participar en el cambio de la sociedad. Por el contrario, hay empresas benéficas que critican con extrema dureza el sistema.

La segunda diferencia es el concepto de Estado. La concepción de un Estado legítimamente llamado a participar en la estructuración de la sociedad es también un elemento diferencial. Por el contrario, al menos en teoría, los países que han sido influenciados por Estados Unidos por un liberalismo político asertivo, según el cual el Estado tiene estrictamente prohibido tomar partido en la concepción de la felicidad y el bienestar del individuo, lo que implica también un papel mucho más restringido para el Estado, han fomentado las organizaciones sin ánimo de lucro. En estas condiciones, las organizaciones sin ánimo de lucro tienen una función clara y tienen como propósito ocuparse de la pobreza (aunque hoy en día el Estado también esté implicado). Así, algunas entidades de la ESS eligen desempeñar la misma función, pero cuando lo hacen es con la conciencia de hacerlo solo cuando el Estado no es eficaz, o para hacerlo de manera diferente al Estado.

Más técnicamente, la diferencia cultural se traduce en una diferencia en la composición de los dos sectores. En cuanto a las organizaciones sin ánimo de lucro, MCGregor Lowndes hace una lista para los Estados Unidos y el Reino Unido: *charitable trust, limited liability company, unincorporated association, incorporated associations, not-for-profit co-operative, charitable incorporated organisation, company limited by guarantee*[73]. Las formas son diversas, pero todas ellas se caracterizan por un rechazo absoluto de toda distribución de los beneficios y, muy a menudo, por una sumisión a una lista limitativa de objetivos caritativos susceptibles de ser perseguidos. Por otro lado, el sector de la Economía Social y Solidaria está formado por asociaciones, cooperativas, mutuas, fundaciones, empresas adquiridas por sus asalariados y otros. Sin embargo, la diferencia también es notable en lo que respecta a las actividades cubiertas; mientras que el sector sin ánimo

73. M. MC Gregor Lowndes, "An overview of the not-for-profit sector", Harding, M., (Ed.), Handbook research on not-for-profit law, 2018, Edward Elgar publishing, Massachusetts, États-Unis d'Amérique, pp.140-147.

de lucro se orienta exclusivamente a la filantropía, incluso en un concepto amplio, la ESS abarca un ámbito potencialmente infinito, ya que no se caracteriza solo, y a veces no en absoluto, por sus actividades, ni por las personas a las que se dirige, sino por la forma en que sus agentes aplican sus principios. El ámbito de acción de la ESS no tiene límites ni en relación con los sectores de actividad ni con los grupos de personas a los que se dirige. El artículo 1 de la ley francesa sobre el estatuto de la cooperación lo expresa perfectamente: "La cooperativa ejerce su actividad en todas las ramas de la actividad humana"[74]. En este sentido, el cuadro debe precisarse por la aparición, junto al sector sin ánimo de lucro, de formas híbridas, reunidas en torno a la empresa social, que reúne a la vez experiencias estadounidenses, pero también europeas. Sin embargo, si bien esta evolución puede constituir la base de una aproximación, no modifica la oposición de principio.

Esta diferencia de enfoque se encuentra en el lado de los principios que gobiernan ambos sectores. Una guía concebida para la aplicación de legislaciones en materia de organismos sin ánimo de lucro menciona cinco rasgos característicos para estas organizaciones:

1. organizadas (institucionalización mínima);
2. privados (por oposición al sector público);
3. que no distribuyan ningún beneficio;
4. autónomos (con poder de decisión propio);
5. voluntario (adhesión libre de los miembros)[75].

Por parte de la ESS, nos referimos a los principios que hemos intentado resumir: supremacía de la persona sobre el capital, el carácter democrático, la autonomía, la libre adhesión, la propiedad colectiva de la empresa, la actividad en beneficio de la comunidad. Estos principios se dismulan en parte, pero también ponen en manifiesto la diferencia de orientación de los dos sectores.

Con formulaciones diferentes, muchos de los principios se encuentran en ambos sectores. Este es claramente el caso de la autonomía y el carácter voluntario. Algunos de los demás principios enunciados en uno de los dos sectores pueden transplantarse fácilmente al otro, aunque no se detallen en él. Tal es el caso del carácter organizado y privado del sector no lucrativo, así como de la supremacía de la persona sobre el capital o la actividad en bene-

74. República Francesa. Ley n° 47-1775 relativa al estatuto de la cooperación, artículo 1, apartado 2. 10 de septiembre de 1947.

75. M. McGregor-Lowndes, "An overview of the not-for-profit sector", Harding, M., (Ed.), Handbook research on not-for-profit law, 2018, Edward Elgar publishing, Massachusetts (United States of America). p.135.

ficio de la comunidad de la ESS. Esto deja tres principios problemáticos: la ausencia total de distribución de beneficios parte de las organizaciones sin ánimo de lucro, y el carácter democrático y la propiedad colectiva de la empresa por parte de la ESS; estos tres puntos se deben profundizar para poder medir la distancia existente que separa realmente las dos tradiciones.

Si nos centramos en la prohibición de la distribución de beneficios, la oposición de las dos tradiciones parece aún más importante, ya que este carácter es ciertamente central en el sector no lucrativo, como de hecho atestigua el propio nombre del sector y de las organizaciones que lo componen. No solo es una característica esencial, sino que también es radical. La prohibición de cualquier distribución de beneficios se aplica no solo a los miembros de la organización, sino también a sus empleados. Pero, ¿hay que considerar que, por el contrario, las empresas de la Economía Social y Solidaria tienen ánimo de lucro? La oposición no es tan extrema.

En primer lugar, varios de los principios consagrados muestran una reticencia al lucro; respecto a esto, podemos citar la supremacía del individuo sobre el capital, así como la propiedad colectiva de la empresa, que al menos muestra el rechazo al control individual. Es así que algunas leyes de la ESS son más explícitas al mencionar la asignación de excedentes a los objetivos de las entidades de la Economía Social de acuerdo con el interés general[76]. Pero incluso en este caso, la prohibición es indirecta y no necesariamente absoluta. Por otra parte, en la práctica, las entidades que constituyen la ESS no son uniformes y, mientras que algunas están sujetas por sus estatutos propios a una no distribución de los beneficios (fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro), otras están autorizadas a hacerlo (en particular, las cooperativas). Sin embargo, la ausencia de prohibición de la distribución de beneficios no significa una libertad total, por lo que la asignación de beneficios está regulada para garantizar el cumplimiento de los principios anteriormente mencionados. En este sentido, es necesario hablar del ánimo de lucro limitado[77]. puesto que no hay oposición entre las organizaciones sin ánimo de lucro y la ESS, sino una diferencia de clasificación. Además, esta diferencia no se deriva de una mayor o menor tolerancia al enriquecimiento de los miembros de la empresa, sino de la diferente naturaleza del compromiso de los miembros en las distintas organizaciones En la Economía Social y Solidaria, algunas empresas son fundadas por particulares que invierten su

76. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley n° 68/XII-1, artículo 5, apartado g. 8 de mayo de 2013.

77. L. Driguez, "Le but non lucratif en droit de l'union européenne", IREDIES, 13 de febrero de 2018.

dinero en ellas, o que vinculan su propia actividad profesional a la empresa; por lo tanto, no existe la misma razón para negarles cualquier reparto de beneficios.

El segundo carácter problemático es el de la propiedad colectiva. Debemos ir más allá de la connotación marxista que podría atribuirse a la expresión si queremos comparar las dos tradiciones con tranquilidad. Esta connotación sí corresponde con la realidad en algunas legislaciones, pero estas son minoritarias y la propiedad colectiva debe entenderse en un sentido más técnico. Se refiere principalmente a tres aspectos, que se han mencionado anteriormente: la pluralidad de socios, la existencia de reservas no divisibles y la devolución desinteresada del patrimonio neto en caso de liquidación. Ninguno de estos elementos está en contradicción con la estructura de las organizaciones sin ánimo de lucro. En sentido estricto, no se constituyen necesariamente, sobre todo cuando no se basan en la participación de los socios, pero comparten la búsqueda de la protección de los bienes asignados a la obra, que se logra a través del *asset lock* (bloqueo de bienes).

El último vacío potencial se debe a la exigencia democrática que figura en la Economía Social y Solidaria, cuando está ausente de las organizaciones filantrópicas. Esta cuestión no recibe la atención prioritaria de los organismos sin ánimo de lucro por dos razones. Por una parte, no siempre se basan en la participación de los miembros, y en este caso la cuestión democrática no tiene el mismo significado; cuando los beneficiarios son ajenos a la organización, es más importante favorecer la participación de las partes interesadas. Por otra parte, el objetivo filantrópico parece más importante y, en el mejor de los casos, la democracia puede ser una forma de alcanzarlo.

En definitiva, ¿deben incluirse las organizaciones filantrópicas en una ley de Economía Social y Solidaria? En principio, la respuesta es no, porque son enfoques que obedecen a planteamientos diferentes, pero precisamente esto depende necesariamente del contexto del país en cuestión. Cuanto más insista el país en la dimensión alternativa de la empresa de la ESS, más dudas habrá para incluir a las organizaciones puramente filantrópicas y puede que ni siquiera quieran hacerlo. Sin embargo, nos parece que una recomendación mínima es establecer vínculos y privilegiar los enfoques inclusivos.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y LA ECONOMÍA INFORMAL

Debido a su origen histórico, la ESS se concibe a través de los patrones de pensamiento de Europa Occidental y, por tanto, de la economía formal. Sin embargo, aún hoy, más de seis de cada diez trabajadores y cuatro de cada cinco empresas operan en el sector informal en todo el mundo[78]. Es difícil, por definición, medir este sector y, por ello, las cifras son variables y discutibles[79]. Estos debates no son importantes para nuestro propósito, ya que todas las cifras presentadas coinciden en la importancia del fenómeno. Sin embargo, la ESS y la economía informal tienen al menos dos cosas en común: se ocupan de los más vulnerables y están vinculadas a las estructuras sociales tradicionales. Por su naturaleza, la ESS dirige su actividad hacia las personas menos favorecidas o les ofrece un marco de emancipación. Por otro lado, la economía informal incluye la actividad de estas personas desfavorecidas siempre que estén fuera del marco legal establecido por el Estado.

Se establecen varios criterios para definir el sector informal, varios de los cuales son legales[80]: el impago de impuestos, el incumplimiento de los requisitos de registro, el incumplimiento de los contratos de trabajo regulados por el código laboral; de forma menos evidente, el uso de formas de financiación fuera del sector bancario tradicional[81]. La mayoría de estas características no se encuentran en la ESS, sino que se tienen en cuenta únicamente en el sector formal. A lo sumo, el uso de formas de financiación ajenas al sector bancario clásico aproxima los dos sectores, ya que las empresas de la ESS a menudo también tienen dificultades para encontrar crédito en las redes bancarias tradicionales; siendo esta una de las razones de la aparición de los bancos cooperativos. El acercamiento de las dos nociones no se basa en un modo de constitución idéntico: una empresa de Economía Social y Solidaria puede ser formal o informal, al igual que una empresa informal puede estar orientada a la Economía Social y Solidaria o a la maximización del beneficio. Sin embargo, la proximidad de estos dos sectores encuentra su principal fundamento en otra parte, especialmente en su dimensión colectiva y en los valores de solidaridad y ayuda mutua que la sustentan. La ESS se presenta a veces como un enlace entre lo informal y lo formal; esta afirmación debe rechazarse totalmente, ya que se basa en el supuesto de que la empresa

78. Organización Internacional del Trabajo.

79. N.Benjamin et M.A. Mbaye, "The informal sector in francophone Africa: firm size, productivity and institutions", Africa development forum, Washington D.C. (États-Unis d'Amérique), World Bank Group, 2012.

80. S. Kwemo, "L'OHADA et le secteur informel. L'exemple du Cameroun", 2012, Larcier, Bruselas (Bélgica).

81. C. O. Tohon, "Droit pratique des affaires : l'exemple du Bénin", Thèse Paris I, 2002.

informal se modelaría según el tipo de empresa capitalista y que entrar en la ESS sería un primer paso en esta dirección. Por el contrario, el sector informal y la ESS tienen una mayor proximidad ontológica y se refuerzan mutuamente como modelo alternativo a la empresa capitalista.

Como se ha indicado anteriormente, la proximidad de los dos sectores se debe a la especial importancia que ocupan las personas desfavorecidas: mientras que se consideran esencialmente como objeto en el sector capitalista a través del sistema laboral -con todas las protecciones que proporciona–, ocupan un lugar central en la Economía Social y Solidaria, así como en el sector informal; en ambos casos, siendo los protagonistas principales de la actividad económica.

El segundo punto que se discutirá es la atención a las estructuras tradicionales. Por estructuras tradicionales entendemos las organizaciones sociales propias de cada sociedad, anteriores o paralelas al Estado, que forman grupos entre el individuo y el Estado. Estos grupos son innumerables y no todos se ocupan de la misma manera: pueblo, familia, agrupaciones profesionales, asociaciones de rango de edad, sociedades iniciáticas. Aquí sólo nos interesan los grupos que participan en actividades económicas, y hay que señalar que la familia no suele estar incluida entre estos grupos. Estos últimos son naturalmente un apoyo para el sector informal, ya que ambos se sitúan en los márgenes del Estado contemporáneo. En cuanto a la Economía Social y Solidaria comparte con ellos la dimensión colectiva de la empresa hasta el punto de que varias legislaciones integran a estos colectivos en la ESS. El mejor ejemplo es quizás la propuesta de ley mexicana que, en su artículo 4, se refiere tanto a las tierras comunitarias, -ejidos-, como a las comunidades[82].

En este sentido, el vínculo entre la economía informal y la ESS ha sido establecido tanto por las organizaciones informales como por los responsables políticos en diferentes direcciones.
Los actores del sector informal no están necesariamente desorganizados y existen organizaciones que abogan por la emancipación de los actores económicos más frágiles: trabajadores domésticos no remunerados, vendedores ambulantes, etc. Un ejemplo es Wiego[83], cuyo objetivo es empoderar a los trabajadores informales y asegurar sus medios de subsistencia. Sin embargo, estas organizaciones hacen hincapié en las empresas de

82. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 4. 23 de mayo de 2012.

83. Wiego – www.wiego.org

la ESS como medio para lograr esta protección. La cooperación entre los trabajadores informales, a través del ejemplo de los trabajadores a domicilio y los recicladores, toma la forma de cooperativas para que estas personas adquieran fuerza colectiva y obtengan así cierta protección y reconocimiento. Otro ejemplo es la proliferación de cooperativas de mujeres.

Las organizaciones internacionales y los Estados establecen otro tipo de relación entre el sector informal y la Economía Social y Solidaria: ven a esta última como una respuesta al problema que plantea el primero. En otras palabras, la ESS aparece como una forma de formalizar lo informal. De hecho, las empresas de la ESS pueden apoyarse en formas jurídicas reconocidas, de modo que la organización colectiva de los actores informales de este tipo de empresas consagra una cierta institucionalización. Esta solución parece aún más atractiva a la vista de los intentos de formalizar las empresas individuales en formas jurídicas capitalistas, sin embargo, aunque se hayan simplificado, no han tenido mucho éxito.

Un ejemplo de esta estrategia es Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA). Como se ha mencionado anteriormente, este último ha adoptado una Ley Uniforme de Sociedades Cooperativas[84], el cual distingue dos tipos de cooperativas, según su tamaño y la complejidad de su organización. El objetivo explícito de esta distinción era ofrecer a las organizaciones económicas informales, principalmente en las zonas rurales, una forma adaptada de formalización.

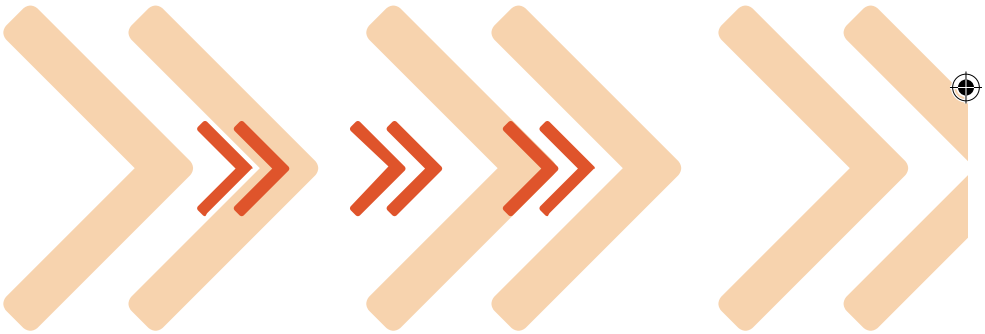
Este es el objetivo de la recomendación 9 dirigida a Perú por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe[85]: "Promover el desarrollo del sector terciario o de la economía solidaria (cadenas de producción, alianzas estratégicas, subcontratación) para convertir la agricultura campesina en agricultura comercial y las MYPE en PYMES formales". No está claro si esto tendrá éxito, pero el proceso demuestra un nuevo vínculo entre la ESS y la economía informal.

Fijar el perímetro de las estructuras que se inscriben en la Economía Social y Solidaria significa tomar decisiones para incluir o excluir a determinadas organizaciones o empresas. Sin embargo, debemos ser conscientes de que la definición de la ESS está en constante evolución. Igualmente, más allá del

84. OHADA. Ley uniforme relativa al derecho de las sociedades cooperativas. 15 de diciembre de 2010.

85. Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Examen de las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación - Perú, UNCTAD/DTL/STICT/2010/2, Perú, Nueva York y Ginebra, p.157. 2011.

estatus de las empresas, hay actividades o sectores que en sus prácticas, o incluso en sus leyes, las acercan a la ESS: los bienes comunes, el comercio justo, las monedas locales, etc. Podríamos imaginar fácilmente que estas actividades, sectores o prácticas podrían un día estar vinculados a la Economía Social y Solidaria. Esta observación nos lleva a la idea de que la definición de la ESS, y en este sentido su perímetro, cambia constantemente. No obstante, para mantener al menos la coherencia, los cinco principios comunes de la ESS que hemos identificado deberían incluirse siempre en la definición.



¿CÓMO PROMOVER LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

El desarrollo de la ESS es el resultado de múltiples factores convergentes, empezando por la vitalidad de las empresas y las organizaciones. Sin embargo, se multiplican y crecen más fácilmente en un entorno normativo favorable. Debido a la pertinencia de la ESS para responder a los retos de nuestro tiempo, el legislador, por supuesto, debe contribuir a su despliegue.

Además, al establecer el marco jurídico de las empresas, la ley define los conceptos clave y marca el perímetro de la Economía Social y Solidaria. De hecho, la ley da una dirección al sector, y por tanto un cierto control. En algunos casos, la ley vincula a las empresas sociales con la ESS o les otorga una legislación independiente. En otros casos, la ley trata las distintas formas de empresa por sí mismas o también las considera como un conjunto coherente.

La elección de promover la ESS se hace en tres niveles. En primer lugar, nos corresponde establecer el propio marco jurídico, sin el cual esta Economía Social y Solidaria no tiene existencia legal. Pero este paso es sólo una base. El compromiso de los poderes públicos sólo se concretará en las políticas públicas a través de las cuales se llevará a cabo la promoción de estas empresas. Estos dos acontecimientos estatales paralelos tendrán que complementarse con la estructuración en redes de las empresas ahora agrupadas en la ESS. Estos tres aspectos se explicarán para facilitar la toma de decisiones hechas por los responsables públicos y su aplicación concreta.

ESTABLECIMIENTO DEL MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Téoricamente, la conscripción jurídica de la Economía Social y Solidaria se puede hacer en tres niveles, cada uno de los cuales se complementa y refuerza al otro: en el ámbito del derecho constitucional, la legislación propiamente dicha y el derecho internacional. El nivel constitucional no permite entrar en detalles, pero está dotado de una fuerza simbólica y jurídica que puede proporcionar a la ESS un apoyo decisivo. Sin embargo, la legislación es el nivel necesario –y probablemente el más importante–, en la medida en que permite una reglamentación más detallada. Por otra parte, conviene distinguir dos aspectos en esta normativa. Por un lado, conviene dar una definición jurídica de la Economía Social y Solidaria, pero esta es necesariamente insuficiente, ya que esta última no puede ser otra cosa que un conjunto de empresas que obedecen todas ellas a formas jurídicas diferentes. Por lo tanto, debe completarse con una o varias legislaciones que fijen los detalles del marco jurídico aplicable a cada una de estas empresas. El nivel internacional, encontrándose en una jerarquía superior pero históricamente posterior, presenta la ventaja de abarcar varios países y manifestar una orientación común.

EJEMPLOS DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La ausencia del concepto de ESS en las referencias constitucionales

En sentido estricto, no existe una conscripción constitucional de la Economía Social y Solidaria. Ninguna constitución, en ningún continente, se refiere explícitamente a esta noción. Por otro lado, muchas disposiciones constitucionales proporcionan una base sólida para el apoyo estatal a las

empresas de este sector. Esto comienza con las numerosas referencias a las cooperativas[1]. De hecho, una veintena de constituciones de todo el mundo, en todos los continentes, expresan un apoyo directo a las cooperativas. Sólo ofrecemos algunos ejemplos representativos.

Reconocimiento constitucional del papel de las cooperativas en el desarrollo económico de los Estados

El artículo 148 de la Constitución de la República de Yemen establece que "el Estado fomentará y patrocinará las cooperativas de desarrollo local, ya que son uno de los medios más importantes del desarrollo local".

La Constitución de la República de Filipinas, en su artículo 12, sección 15, va más allá al destacar la contribución de las cooperativas no sólo al desarrollo económico local de un Estado, sino también a la consecución de la justicia social. En este sentido, establece que "el Congreso creará una agencia para promover la viabilidad y el crecimiento de las cooperativas como instrumentos de justicia social y desarrollo económico".

El Estado Plurinacional de Bolivia, en el artículo 55 de su Constitución, tras mencionar los principios básicos del sistema cooperativo, se "basa en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad distributiva, objeto social y no lucrativo para sus socios", encarga al Estado "promover y regular la organización de las cooperativas a través de la ley".

En Taiwán, conforme al artículo 145 de la Constitución, "las empresas cooperativas recibirán el estímulo y la ayuda del Estado".

El artículo 45 de la Constitución de la República Italiana establece que "La República reconoce la función social de la cooperación de carácter no especulativo y solidario. La ley promueve y fomenta la cooperación con los medios adecuados y garantiza su carácter y objetivos mediante los controles apropiados".

Estas disposiciones proceden de Estados muy diferentes, ya sea por su situación geográfica o por su sistema político o socioeconómico, lo que demuestra la capacidad de las cooperativas para integrarse en cualquier sociedad. Sea cual sea el contexto, la cooperativa siempre está vinculada a un objetivo de desarrollo justo, endógeno y solidario.

Además de este apoyo general, varias constituciones también vinculan a las

1. Douvitsa Ifigenia, "National Constitutions and Cooperatives: An Overview. International Journal of Cooperative Law (IJCL)", Vol. I (1), 2018, pp.128-147.

cooperativas con ciertos objetivos más específicos: vivienda[2], emancipación de los trabajadores[3], desarrollo rural[4], protección de los consumidores[5], por nombrar sólo algunos.

Una estructura constitucional cooperativa

La riqueza de estas disposiciones constituye una reserva para la Economía Social y Solidaria. Respecto a esto conviene hacer una observación sobre la relación entre las cooperativas y la ESS. Esta última es múltiple y no se limita a las cooperativas; en muchos países, las empresas cooperativas son incluso minoritarias dentro de la Economía Social. Sin embargo, a través de su estructuración institucional y de la secular profundización de su doctrina teórica y práctica, han adquirido una mayor madurez y reconocimiento jurídico que todas las demás formas que pueden adquirir las empresas de la Economía Social y Solidaria.

Esta riqueza cooperativa pertenece a todos, y hay que apoyarse en esta construcción para ampliarla, razón por la cual insistimos en estas disposiciones constitucionales.

Cabe señalar que las cooperativas a menudo no se consideran solas, sino en un marco más amplio. Por ejemplo, la Constitución de la República Italiana, en su artículo 45, vincula la cooperativa con la noción de mutualidad[6]. La República de Costa Rica, por su parte, mezcla las cooperativas con las asociaciones solidarias de trabajadores[7], como lo demuestra el artículo 54 de su Constitución. Ocasionalmente, pero significativamente, algunas constituciones se refieren a agrupaciones genéricas de personas. Este es el caso de la Constitución de la República de Filipinas, que establece que "el Estado fomentará las organizaciones no gubernamentales, comunitarias o sectoriales que promuevan el bienestar de la nación" en el artículo 2, sección 23[8]. Por último, cabe señalar que algunas constituciones mencionan expresamente la dimensión espiritual del hombre[9], como puede verse en el artículo 257 de la Constitución del Reino de Tailandia. Por otro lado, el buen vivir y el lugar que el ser humano otorga a la relación con la naturaleza apuntan a una

2. República Portuguesa, Constitución de la República Portuguesa, artículo 65, año 1976; Constitución de la República de Tayikistán, artículo 36, año 1994.

3. República de Costa Rica, Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 64, año 1949.

4. República de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 67, año 1993.

5. República de Turquía, Constitución de la República de Turquía, artículo 171, año 1982

6. República Italiana, Constitución de la Republica Italiana, artículo 45, año 1947.

7. República de Costa Rica, Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 54, año 1949.

8. República de Filipinas, Constitución de la República de Filipinas, artículo 2, sección 23.

9. Reino de Tailandia, Constitución del Reino de Tailandia, sección 257, año 2017.

superación similar de la condición puramente material del Hombre, como lo ilustra la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 283[10].

Básicamente, no hay directrices muy precisas sobre cómo concebir las empresas de la Economía Social y Solidaria. El propósito de una constitución es a menudo establecer el marco de una sociedad, y es bienvenido mencionar aquí el lugar especial que pueden ocupar las empresas y las organizaciones estructuradas sobre la base de un modelo diferente al dominante. En un momento en que las preocupaciones medioambientales y sociales son cada vez más fuertes, Sería muy conveniente que las constituciones consagraran favorablemente el papel que estas empresas pueden y deben desempeñar en la construcción de un futuro para la humanidad.

Vale la pena citar de nuevo la Constitución de la República de Ecuador y su artículo 278 de forma literal:
"Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

> ***1.*** *Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.*
> ***2.*** *Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental".*

Una abundante doctrina cooperativa

En lo que respecta, en particular a la aportación de la doctrina de cooperación, algunos de los principios fundamentales de la ESS se formalizaron jurídicamente por primera vez aprovechando las primeras realizaciones concretas y duraderas de las empresas cooperativas. En particular, la supremacía de las personas sobre el capital, el control democrático, las normas que sustentan el principio de ánimo de lucro limitado y la propiedad colectiva de la empresa (asignación de descuentos en proporción a las operaciones realizadas con la cooperativa, asignación de beneficios al desarrollo de la cooperativa, limitación de los dividendos) todo ello ya se encuentra establecido en los estatutos de la cooperativa "Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale", creada a finales de 1844. Posteriormente, la "Alianza Cooperativa Internacional (ACI)", creada en 1895, retomó, perfeccionó, explicó y formuló sistemáticamente los principios de cooperación en las décadas siguientes y el último de los principios enunciado data de 1995.

10. República del Ecuador, Constitución de la República de Ecuador, artículo 283, año 2008.

El texto aprobado presenta los principios en una "Declaración sobre la identidad cooperativa". Esta declaración comienza con una definición de cooperación, seguida de una declaración de los valores fundamentales de la cooperación potenciación y responsabilidad personal y mutua, democracia, igualdad, equidad, solidaridad- y los componentes de una ética cooperativa –honestidad, transparencia, responsabilidad social y altruismo, honestidad, transparencia, responsabilidad social y altruismo– y concluye con la lista comentada de los siete principios cooperativos. En 2015, la ACI aprobó y publicó "Notas orientativas sobre los principios cooperativos"[11], que servirán de directrices para la aplicación eficaz de los principios. La ACI desempeña, por lo tanto, no sólo una función de representación y defensa del modelo de cooperación empresarial a nivel internacional, sino también una función de prescripción para las cooperativas de todo el mundo. Cabe destacar también que la Organización Internacional del Trabajo hace referencia explícita a los principios de cooperación enunciados por la ACI en 1995 en su Recomendación 193 de 2002[12].

11. Alianza Cooperativa Internacional (ACI), notas orientativas sobre los principios cooperativos.

12. Organización Internacional del Trabajo, R193 – Recomendación sobre la promoción de las cooperativas (nº 193), 2002.

LO + PRÁCTICO

¿Cómo se puede incluir en la constitución de un país una disposición sobre las empresas de ESS?

Existen dos casos:

- Ya existen disposiciones constitucionales que favorecen las cooperativas, las mutuas y las asociaciones solidarias de trabajadores. En este caso, se trata de ampliar el reconocimiento constitucional a la familia de empresas de Economía Social y Solidaria.

- Todavía no hay disposiciones constitucionales que mencionen la contribución de las empresas de ESS. En este caso, es necesario hacer una propuesta de revisión de la Constitución, de acuerdo con el procedimiento vigente y propio de cada Estado. Es aconsejable incluir la propuesta en el orden del día junto con otras reformas constitucionales, ya que la reforma constitucional suele ser un proceso de gran alcance.

Resulta particularmente interesante basarse en los trabajos de reflexión sobre los principios de cooperación impulsados por la Alianza Cooperativa Internacional[13] para erigir principios no sólo de cooperación sino también más globalmente de Economía Social y Solidaria en el rango constitucional.

13. Alianza Cooperativa Internacional (ACI), notas orientativas sobre los principios cooperativos.

UNA DEFINICIÓN LEGISLATIVA DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Definir la Economía Social y Solidaria en la legislación significa diseñar una norma jurídica adaptada al sistema de organización política del país en cuestión, pero también al contexto político del surgimiento de la ley, lo que significa hacer una serie de elecciones: la elección del nivel geográfico de la legislación, la elección del tipo de ley, la elección del enfoque estatutario o sustantivo de la definición de la ESS, la elección de una definición genérica en línea con los debates vinculados a la co-construcción de la ley.

La elección del nivel geográfico de la legislación: ¿nacional o regional?

En el caso de los países con un sistema de organización político unitario, la definición legislativa de la Economía Social y Solidaria será considerada por el poder legislativo, eventualmente por el ejecutivo si tiene capacidad de iniciar leyes.

Los países federales o divididos en entidades autónomas se enfrentan a otro problema: la elección del nivel geográfico de la legislación. En este contexto, el Estado comparte sus competencias con las entidades territoriales o comunidades autónomas que lo componen, los Estados federados o las regiones autónomas. Así, internamente, su soberanía es compartida con los estados federados y, a menudo, cada entidad autónoma puede tener su propio ordenamiento jurídico, lo que lleva a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos integrados dentro del mismo estado. La elección del nivel geográfico de la legislación no sólo es lógica, sino que también depende del contexto nacional y de las decisiones estratégicas. Sin embargo, hay dos directrices principales para estas decisiones: por un lado, una ley nacional es a menudo un objetivo final, ya que sólo esto garantiza la coherencia nacional; por otro lado, puede ser apropiado confiar en ciertas entidades regionales autónomas donde un sistema puede ser probado localmente antes de ser llevado a cabo en todo el Estado.

El ejemplo de Argentina ilustra especialmente bien este segundo punto. En efecto, a falta de una ley nacional sobre la ESS[14] y de una "ley federal que caracterice la Economía Social Solidaria, identifique sus diferentes expresiones y precise sus implicaciones jurídicas dentro del ordenamiento jurí-

14. En 2004 y 2008, el gobierno nacional argentino promulgó tres leyes que tienen un impacto en la dinámica social y de solidaridad: 1) la Ley 25865, con sus numerosas enmiendas, que aplica el Monotribut Social; 2) Ley 26117 sobre la promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social; y 3) la Ley 26355 sobre marcas colectivas. Mientras que el Decreto 159 de 2017 que regula la Ley Nacional 27345, por la que se prorroga la urgencia económica en virtud de la Ley 27200, contribuye a hacer visible y conferir un reconocimiento jurídico e institucional al desarrollo social y solidario.

dico argentino"[15], algunas provincias han abordado esta cuestión a nivel provincia. Este es el caso de la provincia de Buenos Aires, Chaco, Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, por nombrar sólo algunos. Sin embargo, en la opción geográfica federal –provincial en este caso– se observa un desarrollo asimétrico de las legislaciones en razón de que algunas provincias cuentan con una legislación específica y otras no, pero también por la disparidad de criterios que estructuran la normalización, la sensibilidad de las políticas y programas públicos que aplican estas medidas, la interacción con los actores de la ESS en estas provincias y la participación de los actores públicos estatales así como de los actores privados en su implementación. La ventaja principal de la elección geográfica federal o provincial es que la aplicación de los marcos normativos establecidos por estas normas se acerca a los modelos ascendentes, type bottom up, de abajo hacia arriba.

La elección del tipo de ley: ¿ley marco o ley especial?

En la mayoría de los casos, las leyes son de tipo ley marco. Estas leyes son muy generales e indican una clara intención de los parlamentos en cuestión de enmarcar las acciones de todo el gobierno a favor del sector. Estas leyes pretenden ser concisas: sólo unos veinte artículos. Es el caso de Camerún, Uruguay y Túnez, por citar algunos ejemplos. En otros países, como la ley de 2014 en Francia, el enfoque es bastante diferente, la ley de la ESS modifica muchas otras leyes y, por tanto, incluye muchos detalles y esta contiene casi 90 artículos[16].

El contraste no debe ser exagerado. En realidad, estas leyes aparentemente más detalladas tienen dos partes: un marco clásico, a la que se añade una parte con muchos detalles, pero sin un enfoque global. Una verdadera ley especial sería una ley que, además del marco, desarrollara un estatuto completo para las empresas afectadas. Este segundo modelo, mucho más ambicioso, aún no se ha aplicado. Probablemente sólo se pueda contemplar en los países que puedan contar con una Economía Social y Solidaria que ya esté lo suficientemente madura como para concebir un régimen jurídico común para todas sus empresas, más allá de las diferencias en las formas jurídicas que adopten.

15. Agustín Torres, M., "La economía social y solidaria en los ordenamientos jurídicos provinciales de Argentina", Cooperativismo & Desarrollo, 27(1), 1-27, 2018.

16. República Francesa. Ley n°2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria, artículo I, 3° b. 31 de julio de 2014.

La elección del enfoque estatutario o sustantivo: ¿cierre o apertura?

El enfoque reglamentario: una definición restrictiva y fácil de aplicar

Históricamente, la primera forma de definir la Economía Social y Solidaria fue por extensión, es decir, elaborando una lista de formas jurídicas que componen las empresas de la ESS.

Fue en Francia donde se establecieron los primeros esbozos de este enfoque con la designación de una delegación interministerial para la Economía Social mediante el artículo 3 del Decreto 81-1125 de 15 de diciembre de 1981, cuya misión era "ayudar a desarrollar las mutuas, las cooperativas y las asociaciones cuyas actividades productivas las acerquen a estas organizaciones que operan en el ámbito de la Economía Social"[17]. Posteriormente, esta orientación se prolongó y se convirtió, con matices, en la Ley no 2014-856, del 31 de julio de 2014, denominada Ley de Economía Social y Solidaria. Actualmente, esta norma sigue identificando a un conjunto de empresas que forman naturalmente parte de la ESS, es decir, las mutuas, las cooperativas, las asociaciones, a las que se han unido ahora las fundaciones[18].

Este enfoque se encuentra en muchas leyes de todo el mundo, por ejemplo en la ley mexicana, que se refiere a "los ejidos, las comunidades, las organizaciones de trabajadores, las sociedades cooperativas, las empresas de propiedad mayoritaria o exclusiva de los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios"[19].

Una lista de empresas de Economía Social y Solidaria que varía según las necesidades locales

La lista de empresas afectadas, así como sus nombres, varía según las costumbres locales. Así, la ley española añade las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación, etc.[20]. Portugal añade

17. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria, artículo I, 3° b. 31 de julio de 2014.

18. República Francesa. Decreto No. 81-1125. Creación de una delegación de economía social adscrita al Primer Ministro que se pone a disposición del Ministro de Planificación y Desarrollo Regional, y que está dirigida por un delegado nombrado por decreto en el consejo de ministros. Artículo 3. 15 de diciembre de 1981.

19. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 4. 23 de mayo de 2012.

20. Reino de España. Ley de Economía Social y Solidaria n° 5/2011, artículo 5. 29 de marzo de 2011.

las *misericórdias*[21/22]. Uruguay incluye empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores en sus diversas formas jurídicas, entidades y redes de producción artesanal[23] así como empresas de desarrollo rural, y empresas y redes que promueven la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos[24]. México, como hemos visto anteriormente, identifica a los *ejidos*[25] y a las comunidades[26] como parte de la ESS.

A pesar del cierre, una apertura a otras formas jurídicas que adoptan los principios de la ESS

Sin embargo, este método básico de delimitación ha evolucionado: todas las leyes proponen ahora una apertura a otras formas jurídicas, siempre que se ajusten a los principios que se definen, a menudo en párrafos anteriores, a las disposiciones que enumeran los estatutos correspondientes. Además de las leyes mencionadas, que también contienen una apertura, cabe destacar la ley mexicana que concluye la lista de empresas afectadas por esta fórmula: "En general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios"[27]. Esta fórmula es muy amplia, ya que utiliza como criterio de distinción los bienes y servicios socialmente necesarios.

El enfoque sustancial: una apertura máxima basada exclusivamente en los principios de la Economía Social y Solidaria

Ciertas legislaciones minoritarias van más allá, abandonando toda referencia a cualquier forma jurídica. Sólo se trata de restringir la definición a un número determinado de principios. Este es el caso, en particular, de la legislación luxemburguesa, que establece que "la Economía Social y Solidaria es una forma de empresa a la que pertenecen las personas jurídicas de derecho privado que cumplen de forma acumulada las siguientes condiciones"[28]... Sólo hay dos restricciones formales: la exclusión de las entidades de derecho público, así como de las personas físicas.

21. Las *misericórdias* son poderosos instrumentos de intervención social en el ámbito de la salud pública, regulando el funcionamiento del Estado.

22. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley nº 68/XII-1, artículo 4. 8 de mayo de 2013.

23. República Oriental del Uruguay. Ley nº 19.848 de Economía Social y Solidaria, artículo 6.

24. Ibid.

25. Los *ejidos* son unidades de tierra propiedad del Estado. Se dejan en usufructo a los pequeños agricultores que los cultivan de forma individual o colectiva en cooperativas de producción.

26. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 4. 23 de mayo de 2012.

27. Ibid.

28. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, artículo 1. 12 de diciembre de 2016.

LO ⊕ PRÁCTICO

¿Qué debe primar: el enfoque reglamentario y, por tanto, el cierre, o el enfoque sustancial y, por tanto, la apertura?
Cada una de estas orientaciones tiene sus ventajas e inconvenientes.

El enfoque sustancial de la apertura máxima del perímetro de la ESS.

⊕ Tiene la ventaja de no excluir a casi nadie por principio, al tiempo que garantiza la unidad del sector mediante la adhesión a principios comunes
Pretende ser más sustancial, basado en la realidad de las prácticas y no en normas abstractas.

⊖ Sin embargo, tiene desventajas que pueden dividirse en dos categorías:
- En primer lugar, la variedad y fluctuación de las prácticas hace difícil determinar si una empresa concreta forma parte de la ESS; lo que puede ser un problema tanto para las estadísticas como para la designación de las empresas como beneficiarias de las políticas públicas a favor de la Economía Social y Solidaria y la flexibilización del perímetro tiene como contrapartida una cierta inseguridad jurídica.
- En segundo lugar, la permeabilidad de la frontera entre la ESS y el resto de la economía corre el riesgo de desdibujar la identidad del sector para los ciudadanos y de facilitar el traslado de una empresa de un lado a otro de la frontera. Este último punto plantea problemas cuando la ESS se define también por su condición de empresa sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro limitado, ya que la pérdida de la condición de empresa de la ESS también pone fin a esta relación particular con el ánimo de lucro.

El enfoque estatutario, que cierra pero posiblemente en expansión

⊕ Una de las principales ventajas del enfoque estatutario es que garantiza el respeto de una serie de normas mínimas.

Por consiguiente, los países que han adoptado una definición legal complementada con una apertura a otras empresas han regulado a menudo formalmente esta apertura. Además del cumplimiento de los principios generales definidos por la ley, se pueden imponer condiciones especiales para la integración de las empresas comerciales. Este es el caso de Francia y Uruguay. La legislación uruguaya exige acciones nominativas, un mínimo de diez socios y un máximo del 10% del capital en manos de un solo socio, un mandato máximo de tres años para los consejeros, renovable como máximo dos veces, la distribución de excedentes que garantice prioritariamente la reconstitución de las reservas y la reposición de un fondo de reserva especial no divisible, y la asignación del activo neto en caso de liquidación al Instituto Nacional de Cooperativas. La delimitación de la zona de las empresas afectadas también puede remitirse a actos reglamentarios posteriores o a organismos públicos locales. En cualquier caso, las empresas que solicitan la adhesión a la Economía Social y Solidaria están obligadas a inscribirse como tales en los registros de empresas.

⊖ Una de las críticas a la definición estatutaria era que la adopción de una forma jurídica específica no era una garantía infalible para la aplicación práctica de los principios de la ESS. Por el contrario, varias empresas comerciales muestran prácticas que se ajustan plenamente a esta economía alternativa, mientras que el enfoque legal las excluye sistemáticamente.

EN RESUMEN

El legislador puede elegir entre definir de forma abstracta las condiciones y los principios básicos para ser calificada como empresa de Economía Social y Solidaria, o enumerar, una serie de formas jurídicas de empresas que se consideran, irremediablemente o sólo presuntamente, como parte de la ESS.

Otra opción: el registro

Para todas las empresas cuya pertenencia a la ESS no es segura, el legislador aún puede optar por establecer o no un registro de empresas de la ESS para que cualquiera pueda saber fácilmente qué empresas forman parte de ella; luego hay muchas opciones en cuanto a quién lleva este registro, cuál es su fuerza legal, si el registro está controlado o no.

La elección de una definición genérica de la Economía Social y Solidaria y Solidaria en relación con los debates sobre la co-construcción conjunta de la ley

Comparación entre las leyes griega, francesa y argentina (Catamarca)

Sin embargo, si observamos de cerca las legislaciones sobre la ESS, nos damos cuenta de que todas contienen, independientemente de su enfoque estatutario o sustancial, una definición en comprensión. De hecho, incluso cuando la ley enumera las empresas afectadas, el legislador tiene cuidado de decir lo que constituye su identidad. De hecho, no hay que perder de vista que la ESS no se limita necesariamente a las empresas que la componen. Esto es lo que se desprende de las definiciones contenidas en las leyes griega, francesa y argentina (Catamarca), que ilustran claramente la serie de elecciones que hay que hacer en vistas de una definición genérica de la Economía Social y Solidaria.

La ley griega establece que la ESS se define como "el conjunto de actividades económicas que se basan en una forma alternativa de organización de las relaciones de producción, distribución, consumo y reinversión, basada en los principios de democracia, igualdad, solidaridad, cooperación y respeto del hombre y del medio ambiente"[29]. Se puede observar aquí que la ley incorpora principios a la definición.

Pero la ley puede ser mucho más modesta, sin incluir la declaración de principios. Por ejemplo, la ley argentina de la provincia de Catamarca establece que la ESS es "el sistema socioeconómico, político, cultural y ambiental en el que los individuos y las empresas buscan satisfacer sus necesidades y las de sus comunidades a través de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiación y consumo digno y responsable"[30]

De forma similar, la ley francesa define la ESS como "un modo de empresa y desarrollo económico adaptado a todos los ámbitos de la actividad humana a los que pertenecen las personas jurídicas de derecho privado y que cumplen las siguientes condiciones acumulativas"[31]

Estas tres definiciones son ejemplos representativos de las cuestiones y

29. República Helénica (Grecia). Ley 4019/2011 sobre la economía social y la empresa social cooperativa, artículo 2. 31 de octubre de 2016.

30. República de Argentina. Provincia de Catamarca. Ley regional de fomento de la economía social y solidaria, artículo 2. Septiembre de 2017.

31. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 1, apartado 1. 31 de julio de 2014.

debates que se plantean y de las distintas formas de responder a ellos. Estas cuestiones y debates deben realizarse antes de redactar las disposiciones legales contenidas en la ley de ESS. Sin embargo, si el legislador se adhiere a una visión muy holística y/o alternativa de la ESS y la anuncia; entonces, para ser coherente, debería traducir esta visión en requisitos muy exigentes en cuanto a las normas que deben respetarse en términos del ánimo de lucro limitado, propiedad colectiva y democracia (más allá de la democracia formal).

A continuación se explican algunos de los debates necesarios durante el periodo de co-construcción de la ley entre todas las partes interesadas:

➔ ***La Economía Social y Solidaria: ¿limitada a una actividad económica o ampliada a una dimensión holística de la actividad humana?***

En primer lugar, cabe señalar que las definiciones griega y francesa tienen en común la referencia a los principios que deben respetar las empresas del ESS. Es cierto que ambas responden de forma diferente, ya que la ley griega incluye los principios en la definición, mientras que la ley francesa se remite a ellos en disposiciones posteriores, pero esto no impide que las dos leyes les hagan referencia. Ello se debe a que ambas leyes contemplan en primer lugar la actividad económica y que ésta es considerada practicada en ella por las empresas; siendo esta la primera diferencia fundamental que distingue los distintos caminos emprendidos[32].

En contraste con este enfoque económico, la ley argentina es reveladora. La ESS es un sistema socioeconómico, político, cultural y medioambiental. Se podría decir que tiene una dimensión holística, que integra todas las dimensiones del ser humano y de la sociedad, en lugar de centrarse en la cuestión económica. Por supuesto, los dos enfoques no son totalmente opuestos. Cabe destacar que la ley argentina reintroduce aspectos económicos para determinar la actividad de las personas involucradas en la Economía Social Solidaria: producción, distribución, circulación, consumo, financiación. Sin embargo, esta dimensión estrictamente económica se inserta en un sistema más universal.

32. Sin embargo, hay que precisar que la ley griega ya concilia lo económico y lo no económico a través de la noción de beneficio colectivo: "jointly meeting the needs of the members of the Social and Solidarity Economy Actor, through the creation of a level playing field of relations of production, (through) the creation of stable and decent jobs, (and) the reconciliation of personal, family and professional life". (República Helénica (Grecia). Ley 4019/2011 sobre la economía social y la empresa social cooperativa, artículo 2, apartado 3. 31 de octubre de 2016).

➔ ***La Economía Social y Solidaria: ¿cuál es su particularidad frente al sistema empresarial dominante?***

Las leyes francesa y griega revelan otra diferencia importante en la definición. La ley francesa parece particularmente neutra y descriptiva, mientras que la ley griega adopta una dimensión explícitamente alternativa al mencionar una organización alternativa de los informes de producción, distribución, consumo y reinversión. Quien dice que es alternativo a las relaciones mayoritarias, es decir, dominantes y capitalistas, tratándose de una cuestión tan clásica y controvertida de la ESS como si definiera por oposición al sistema dominante. Hemos visto que ha sido más bien el caso en el plano histórico, pero la situación ha cambiado y cada contexto político se traduce naturalmente en la ley. En cambio, tendremos que confirmar el carácter neutro de la posición francesa, por lo que esta neutralidad se interpreta como una búsqueda de coordinación, incluso de conciliación, entre la ESS y la economía capitalista.

➔ ***La Economía Social y Solidaria: ¿qué actividades económicas?***

Estos debates no son puramente teóricos o estrictamente políticos: tienen consecuencias concretas para las actividades y las personas que entran en el ámbito de aplicación del ESS.

Cuanto más holístico sea el diseño y supere la actividad estrictamente económica, más amplia será la categoría de personas y actividades implicadas. Pensemos en las actividades de producción doméstica, las actividades informales, las comunidades locales o tradicionales en donde se integran de forma mucho más natural en una Economía Social y Solidaria universal que la definida por los criterios económicos habituales.

Todavía hay que preguntarse si las actividades proporcionan o no una delimitación, cuando la clave de la definición es económica. La ley francesa declara explícitamente que no es así, ya que se refiere a todos los ámbitos de la actividad humana. La ley luxemburguesa proporciona un ejemplo opuesto, ya que exige que dé la razón de ser de las empresas de la ESS: “las empresas tienen por objeto prestar, a través de su actividad, un apoyo a personas en situación de vulnerabilidad; bien por su situación económica o social, bien por su situación personal y, en particular, por su estado de salud o por su necesidad de acompañamiento social o médico-social, o bien tienen por objeto contribuir a la preservación y al desarrollo del vínculo social, a la lucha contra las exclusiones y las desigualdades sanitarias, sociales, culturales y económicas, a la paridad entre hombres y mujeres, al mantenimiento

y al refuerzo de la cohesión territorial, a la protección del medio ambiente, al desarrollo de actividades culturales o creativas y el desarrollo de actividades de formación inicial o continua."[33]

De forma muy general, podríamos resumir estos debates diciendo que en Luxemburgo sólo pueden ser empresas de Economía Social y Solidaria aquellas que persiguen un objetivo social o de desarrollo sostenible, sin tener en cuenta las demás condiciones exigidas.

En resumen, el legislador tiene una primera opción: centrar la ESS entorno a la economía o adoptar una concepción más holística. La segunda opción posicionar la Economía Social y Solidaria en la sociedad en relación con otras modalidades de negocio, principalmente las empresas capitalistas, pero posiblemente las empresas públicas en los Estados socialistas. Por último, hay que decidir si la ESS se refiere a todas las actividades económicas o sólo a algunas de ellas.

La elección de los principios comunes: ¿cuáles?

El quinto elemento de la definición legislativa de la Economía Social y Solidaria se refiere a los principios que deben cumplir las empresas de ESS. Los enfoques son muy diferentes en cuanto al contenido de los principios.
Tomemos por ejemplo los puntos principales establecidos en el artículo 6[34]: de la legislación de Cabo Verde: "Las entidades de la Economía Social son autónomas, emanan de la sociedad civil y se diferencian del sector público y privado, actuando sobre la base de los siguientes principios rectores:

a – La supremacía de las personas y los objetivos sociales;

b – Acceso libre y participación voluntaria;

c – Autonomía política y de gestión con respecto al Estado y a otros organismos públicos, excepto cuando, en relación con los medios de producción comunitarios gestionados por las comunidades locales y de su propiedad, los organismos representativos deleguen su gestión en una autoridad local;

d – Control democrático de sus cuerpos por parte de sus miembros;

e – Conciliación de los intereses de los socios, usuarios o beneficiarios y el interés general;

f – El respeto a los valores de solidaridad, honestidad, igualdad y no discriminación por razón de género, origen étnico, orientación sexual, particularidades culturales, sociales y psicológicas, territorio y edad, cohesión social, justicia y equidad, transparencia, responsabilidad individual y social com-

33. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, artículo. 1, apartados 4 y 5. 12 de diciembre de 2016.

34. República de Cabo Verde. Ley nº 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 6. 24 de marzo de 2016.

partida y subsidiariedad;
g – La gestión autónoma e independiente por parte de los poderes públicos de cualquier otra entidad ajena a la Economía Social;
h – La asignación de excedentes a la consecución de los objetivos de las entidades de la Economía Social de acuerdo con el interés general, sin perjuicio de la garantía de la autosuficiencia necesaria para la prestación de servicios de calidad, de forma creciente y juiciosa, dentro de una lógica de desarrollo y crecimiento sostenible;
i – La sindicación por los tribunales de los actos de la vida interna de las organizaciones;
j – Transparencia y publicidad de sus cuentas;
k – Cooperación con el Estado y otros actores sociales y económicos en la construcción de nuevos modelos de regulación y gobernanza;
l – El principio de subsidiariedad".

Estos principios son bastante numerosos y en algunos casos son los mismos que los principios generalmente planteados para las actividades económicas y sociales, mientras que otros son más específicos para la ESS.

Adopción de principios generales comunes a cualquier definición de la ESS

Se suele insistir en la autonomía frente a los poderes públicos, así como en el reparto desinteresado del exceso de liquidez de la empresa para evitar su apropiación por parte de los socios. En ocasiones, la ley los complementa con el principio de devolución desinteresada en caso de disolución de la sociedad (lo cual es lógico, ya que es una consecuencia de la prohibición de apropiarse de los excedentes): las normas aplicables a la persona jurídica que explota la sociedad prevén que, en caso de disolución, el resto de su patrimonio debe pasar a otra persona jurídica que comparta objetivos similares[35]. Otros ejemplos de esta categoría son el control democrático, la adhesión voluntaria o la primacía del individuo.

La afirmación de los principios éticos y morales

En esta categoría, la afirmación del principio de no discriminación, el imperativo de transparencia o la publicación de las cuentas[36]. son de naturaleza particularmente ética y moral. Su afirmación no es inútil: pretende mostrar el apego que la Economía Social y Solidaria tiene por ellos, pero también es una forma de valorizarlos cuando no se respetan plenamente. De hecho,

35. Canadá. Provincia de Quebec. Ley nº27-2013 sobre la economía social, artículo 3, 10 de octubre de 2013.
36. República de Cabo Verde. Ley nº 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 6, f y j. 24 de marzo de 2016.

la tentación de la agrupación comunitaria, por ejemplo, existe de vez en cuando en ciertos contextos, lo que puede generar discriminación al excluir a determinadas personas y grupos. Asimismo, algunas entidades de la Economía Social y Solidaria operan de manera informal, lo que no permite llevar una contabilidad regular.

Aparte de estos pocos principios innovadores, otros principios son inherentes a la ESS, algunos de ellos se encuentran más o menos en todas las legislaciones nacionales, otros están más adaptados al contexto local.

Adaptar los principios a la realidad local

La búsqueda de la conciliación entre los intereses de los afiliados y el interés público o la atención a las organizaciones comunitarias son más específicas del contexto político o cultural local, lo que no significa que sean menos importantes en los países que las adoptan. Estos contextos son infinitos, al igual que las variaciones. Así pues, se podrían prever perfectamente principios que establezcan un vínculo con el bienestar, que mencionamos anteriormente en nuestra reflexión.

La elección de los principios, una decisión política

El contenido de los principios no es obviamente neutro, y algunas legislaciones proponen orientaciones parcialmente diferentes de la Economía Social y Solidaria, en particular bajo la influencia del modelo de empresa social. Los países más centrados en la empresa social o las organizaciones filantrópicas no utilizan el término ESS.

El caso de Luxemburgo es interesante desde este punto de vista porque, aunque utiliza el término, propone una figura original, que se refleja en particular a través de los principios que da: “ejercer una actividad continuada de producción, distribución o intercambio de bienes y servicios”; un objetivo social o de desarrollo sostenible, por utilizar el resumen caricaturesco que hemos hecho; “tener una gestión autónoma, en el sentido de tener plena capacidad para elegir y revocar sus órganos de gobierno, así como para organizar y controlar todas sus actividades”; “aplicar el principio de que al menos la mitad de los beneficios obtenidos se reinviertan en el mantenimiento y desarrollo de la actividad de la empresa”[37]. Los principios son sobrios y pasan por alto varios de los principios generalmente reconocidos, incluido el carácter democrático.

El caso de Uruguay también es interesante en este sentido. Una de las pecu-

37. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, artículo 1. 12 de diciembre de 2016.

liaridades de la Ley de Economía Social Solidaria en Uruguay es la mención en el apartado f del artículo 4 de la "promoción de la equidad de género y la inclusión social de las personas con dificultades de inserción"[38] en el enunciado del principio. Este se logró a través de la convergencia de los movimientos feministas con otros movimientos de la ESS que están particularmente presentes en las cooperativas de Uruguay. Los movimientos feministas se remontan a hace treinta o cuarenta años, y nos damos cuenta de que las leyes aprobadas a favor de la promoción de la equidad de género o la inclusión de las personas con dificultades de inserción son el resultado de la acción de las feministas, que ven a la ESS como una oportunidad para su impulso.

Por su parte, el proyecto marroquí de ley marco sobre la Economía Social y Solidaria en su versión final de 2016 hace hincapié en la formación y la educación a una escala que se encuentra presente en pocas leyes. El artículo 3, que se refiere a la declaración de principio, dispone así como "además de los principios que les sean propios en razón de sus estatutos jurídicos específicos, las personas jurídicas de derecho privado contempladas en el artículo 1 cumplirán, en cuanto a su formación, organización y funcionamiento, los principios siguientes: (...) La educación y la formación de los miembros, los dirigentes elegidos, los asalariados, los beneficiarios y la información al público en general". Hay dos lógicas para la aplicación de este principio a nivel educativo: en primer lugar, el refuerzo de las capacidades de los agentes del ESS y de su formación y, en segundo lugar, la difusión de la cultura de la ESS.

Más allá de los principios, la definición de los objetivos

Por último, cabe señalar que la ley también puede, junto a los principios, definir los objetivos de la Economía Social y Solidaria. Un ejemplo elocuente de ello se encuentra en el artículo 4 de la Ley de Cabo Verde[39] que menciona: Promover el desarrollo integral del ser humano;

a – contribuir al desarrollo socioeconómico de Cabo Verde, participando en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios;

b – promover la educación y la formación mediante el fomento de prácticas que consoliden una cultura de la solidaridad, la creatividad y el espíritu empresarial;

c – contribuir al ejercicio y mejora de la democracia participativa;

38. República Oriental del Uruguay. Ley n° 19.848 de Economía Social y Solidaria, artículo 4, apartado f.

39. República de Cabo Verde. Ley n° 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 4. 24 de marzo de 2016.

d – promover la participación y el acceso a la formación, al trabajo, a la propiedad, a la información, a la gestión y a la distribución equitativa de los beneficios sin discriminación a los miembros de la Economía Social;
e – promover la emancipación económica y social de las comunidades;
f – promover la cultura y el deporte.
Esta descripción de objetivos no debe confundirse con los principios mencionados anteriormente, ya que no son criterios para calificar a una empresa como Economía Social y Solidaria. Se trata de una orientación general, con poco valor normativo, que proporciona una justificación para estas empresas y sirviendo también como estrategia para las propias empresas o sus federaciones.

Etiquetas, acreditaciones y marcos reglamentarios

La homologación o etiqueta de la Economía Social y Solidaria no es general y, cuando existe, corresponde a contextos a veces muy diferentes y cumple funciones muy variadas. La primera cuestión es determinar el propósito de establecer dicha etiqueta. Si se trata de promover la Economía Social y Solidaria o de movilizar a los actores, es ciertamente inútil preverlo en una ley, y tal vez ni siquiera corresponda al Estado tomar la iniciativa. Pero la etiqueta, cualquiera que sea su denominación, puede servir para otros fines, como identificar a las empresas en cuestión cuando la ley no las describe, o establecer un reconocimiento nacional en un Estado federal cuyos estados han adoptado definiciones diferentes, o incluso a nivel supranacional para cubrir diferentes realidades nacionales. En estos casos, la obtención de la etiqueta podría ser una condición para acceder a determinadas políticas públicas, en cuyo caso cobra sentido la iniciativa y el control, aunque sea indirecto, de los poderes públicos.

Un mecanismo para crear estructuras autónomas dentro de la ESS

A primera vista, la etiqueta no es útil cuando la legislación enumera las empresas que forman parte de la Economía Social y Solidaria, como se conoce entonces a todas las empresas. Sin embargo, incluso en este caso, pueden existir estructuras autónomas dentro de la ESS, sujetas a un régimen jurídico autónomo y susceptibles de medidas especiales. Este es el caso, por ejemplo, de Francia para las empresas solidarias de utilidad social[40]. Este sistema –conocido como sistema ESUS–, que es parcialmente más exigente para otras empresas de la ESS, permite a las empresas que se benefician de él acceder a ciertas financiaciones públicas o a ventajas para la captación

40. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria, artículo 11 en referencia al artículo L. 3332-17-1 del Código del Trabajo. 31 de julio de 2014.

del ahorro de los trabajadores. Se trata de un mayor control público, justificado por los beneficios adicionales.

El mismo mecanismo existe para algunas empresas específicas de la Economía Social Solidaria. Por ejemplo, en Luxemburgo, las empresas de impacto social, para permitir bajo ciertas condiciones que las empresas comerciales formen parte de la ESS y se beneficien de una fiscalidad favorable[41]. Esta práctica no debe confundirse con la inscripción, a veces obligatoria, de las empresas de ESS en una lista o registro, destinada a darles publicidad o para facilitar las estadísticas.

La acreditación o etiqueta, la identificación y la vinculación de las empresas a la familia de la Economía Social y Solidaria

La acreditación o la etiqueta revestirá un color diferente cuando la definición de la Economía Social y Solidaria esté totalmente abierta. En este caso, la pertenencia a la ESS solo puede determinarse caso por caso y la autorización o la etiqueta puede cumplir entonces esta función de identificación. Un ejemplo de ello es Túnez, que ofrece una lista extensa de empresas potenciales de Economía Social y Solidaria[42] que tienen la condición de cumplir las normas de dicha ley y condicionar la inclusión en la ESS para la obtención de una etiquet[43].

A veces, el legislador no ha tomado esta precaución. Así ocurre, por ejemplo, en Luxemburgo. Una indicación *ad hoc* se encuentra en la pertenencia a la federación del sector, la Unión Luxemburguesa de Economía Social y Solidaria[44], pero esta no tiene ningún valor jurídico. Por último, si surgiera una controversia sobre la aplicación de una disposición o medida de política pública dedicada a la Economía Social y Solidaria, solo el juez sería competente para pronunciarla y la jurisprudencia sustituiría así a la ley.

Otro mecanismo: el marco normativo

En esta configuración, hay que dar un lugar especial a las situaciones híbridas, en las que la ley ofrece una apertura a cualquier empresa para convertirse en una Economía Social y Solidaria, al mismo tiempo que le proporciona un marco por referencia a las determinaciones reglamentarias. Este es

41. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, artículo 3 y siguientes. 12 de diciembre de 2016.

42. República de Túnez. Ley n° 2020-30 relativa a la economía social y solidaria, artículos 2 y 3. 30 de junio de 2020.

43. Ibid., artículo 3.

44. Unión luxemburguesa de Economía Social y Solidaria – www.uless.lu

el caso, por ejemplo, de la legislación española[45] que permite la integración de entidades que realicen actividades económicas y comerciales cuyas normas de funcionamiento cumplan los principios de la ESS siempre que se integren en la categoría de Economía Social. No se trata en sí mismo de un reconocimiento, en la medida en que el catálogo previsto por la ley española no tiene carácter individual, sino que se pronunciará sobre categorías de organizaciones que la ley no menciona expresamente, sino que incorpora a la Economía Social y Solidaria.

¿Hacia una etiqueta europea para la Economía Social y Solidaria?

En su Resolución del 5 de julio de 2018, el Parlamento Europeo propuso el establecimiento de "un mecanismo de concesión del sello de Economía Social Europea a las entidades que cumplan con las obligaciones legales necesarias para obtenerlo"[46]. Por tanto, la etiqueta sería designada por una autoridad pública, pero el objetivo del Parlamento es superar la diversidad de estatutos jurídicos nacionales utilizados por las empresas de Economía Social. Dada la dificultad, o incluso la imposibilidad, de que la Unión Europea establezca una estructura jurídica concebida para funcionar tanto a nivel europeo como nacional, la etiqueta ofrece una solución adecuada. Sin embargo, la colaboración de los Estados miembros seguiría siendo necesaria: en primer lugar, la etiqueta concedida a una empresa nacional tendría que ser reconocida por todos los demás países, pero sobre todo correspondería a los Estados miembros establecer medidas de protección de la etiqueta, ya sea para prohibir su uso por parte de otras empresas, o para sancionar el uso indebido de las empresas titulares de la etiqueta[47].

45. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 6. 29 de marzo de 2011.

46. Resolución del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el estatuto de las empresas de la Economía Social y Solidaria (2016/2237(INL)). Recomendación n° 2. 5 de julio de 2018.

47. Ibid, Recomendaciones n° 11 a 17.

UN MARCO LEGISLATIVO PARA LAS EMPRESAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La adopción de una ley sobre la Economía Social y Solidaria no proporciona por sí misma un marco suficiente para las diferentes empresas incluidas en el sector. Basta con mencionar las empresas incluidas en la ESS en Portugal: cooperativas, mutualidades, misericórdias, por mencionar sólo las tres primeras. Sin embargo, éstas están sujetas a un conjunto de normas especiales, con, por ejemplo, un código cooperativo (*codigo cooperativo*) para las cooperativas. La regulación de cada empresa consiste en normas jurídicas específicas, técnicamente más precisas, y cuya finalidad es tanto regular las relaciones entre los miembros de la empresa y la persona jurídica que constituye su forma legal, como las relaciones entre la empresa y otros operadores económicos o autoridades públicas. Los detalles de esta normativa dependen de la forma de la empresa y del contexto jurídico nacional, por lo que no es conveniente ofrecer aquí una visión general. Por otro lado, creemos que es posible identificar una serie de preguntas que cualquier legislador debería plantearse en relación con ellos, con el fin de proporcionar una base de reflexión y algunos ejemplos de soluciones adoptadas en la legislación positiva.

Ley marco, ley especial y disposiciones específicas de cada forma jurídica: un repertorio completo legislativo

En la mayoría de los casos, las leyes relativas a la Economía Social y Solidaria, con sus distintas denominaciones, se adoptaron mucho después de las leyes que rigen las empresas contempladas. Por consiguiente, los principios establecidos en la ley marco constituyen una síntesis de los que emanan de cada una de las leyes especiales en cuestión. Como producto de un acercamiento de los actores basado en la observación de las prácticas comunes, la ley de ESS normalmente sólo traduce los principios que ya funcionan de manera subyacente en las leyes especiales.

El uso de leyes especiales para complementar la ley marco

Sin embargo, si nos fijamos en el derecho positivo, una vez adoptada la ley sobre la Economía Social y Solidaria, pasaremos naturalmente de lo general a lo especial, de modo que la ley aparecerá lógicamente como la primera, aunque cronológicamente sea la segunda. En estas condiciones, se planteará la cuestión de si las leyes especiales se ajustan o no a los principios generales establecidos en la ley marco. Por supuesto, esta cuestión sólo se

planteará para aquellas leyes de ESS que contengan una lista de empresas consideradas como pertenecientes a la ESS, pero éstas son las más numerosas[48]. De hecho, en el caso de estas leyes, es concebible que una ley especial que regule una forma particular de empresa calificada por la ley general como empresa de ESS esté en contradicción con los principios generales expresados en la ley general. Por ejemplo, en el derecho francés, la ley de ESS califica a las asociaciones regidas por la ley de 1 de julio de 1901 como empresas de ESS; esta ley de 1 de julio de 1901 es la ley especial que va a regular concretamente las asociaciones, cosa que la ley de ESS no hace realmente. Sin embargo, la ley de 1 de julio de 1901 no exige que las asociaciones tengan una actividad económica; y, de hecho, es bastante habitual que las asociaciones no tengan una actividad económica real. En este caso, pero son imaginables otros, se plantea la cuestión de si la estructura creada de acuerdo con la ley especial que le es aplicable puede ser considerada como Economía Social y Solidaria. En este sentido, existe una contradicción entre la integración explícita en la ESS y la falta de respeto a los principios que la acompañan. No hay una respuesta general a esta pregunta, que está totalmente ligada a la letra de los textos en cuestión.

Aplicación de la ley marco en disposiciones específicas para cada forma de empresa

En términos más positivos, las leyes específicas de cada forma jurídica de empresa de Economía Social y Solidaria proporcionan normalmente los detalles de las medidas que garantizan la aplicación concreta de los principios generales establecidos en la ley marco. El primer principio enunciado en la ley de Cabo Verde, por ejemplo, "la supremacía de la persona y de los objetivos sociales", proporciona una orientación esclarecedora, pero no es capaz de dictar un funcionamiento preciso para cualquier empresa. Por lo tanto, corresponde al legislador aplicarlo, o al intérprete mostrar cómo se refleja en las disposiciones específicas de una empresa. Por ejemplo, en la legislación francesa, la exigencia de que los miembros aporten sus competencias o su actividad[49] a la asociación manifiesta la dimensión personal de la misma, a diferencia de las aportaciones de capital en una empresa.

48. G. Caire, W. Tadjudje, "Vers une culture juridique mondiale de l'entreprise d'ESS ? Une approche comparative internationale des législations ESS", RECMA, 2019/3 (nº 353), pp. 74-88.

49. República Francesa. Ley relativa al contrato de asociación, artículo 1. 1 de julio de 1901.

BASE DE REFLEXIÓN PARA DISEÑAR SOLUCIONES LEGISLATIVAS ADAPTADAS A CADA ESTADO

¿Cómo conciliar democracia y eficacia?

La Economía Social y Solidaria no es un modelo fijo cuyo único objetivo de los promotores es transcribir las orientaciones utópicas en derecho positivo. La utopía es ciertamente una fuente de inspiración y merece respeto, pero la consecución de los objetivos de la ESS exige tener en cuenta las realidades más concretas. Los hombres y las mujeres no van a ser transformados radicalmente por su participación en la ESS y, por lo tanto, la ESS debe utilizar y adaptarse a sus propios recursos. La Ley de Economía Social y Solidaria proporcionará en general los principios generales, las características fundamentales de la empresa de ESS. En cambio, y como complemento, corresponde a las leyes especiales específicas de cada una de las formas de empresa en cuestión encontrar los equilibrios necesarios para permitir la aplicación de estos principios. Tomemos como ejemplo el principio de gobernanza democrática que hemos identificado en la mayoría de las legislaciones. Su declaración es esclarecedora porque proporciona una identidad distintiva a la empresa y, al mismo tiempo, no permite determinar el modo en que funcionará en la práctica. Veamos algunos ejemplos de las opciones disponibles.

El ejemplo de la aplicación de los valores democráticos

La empresa es colectiva y democrática, pero realizará transacciones legales con terceros. Por lo tanto, es necesario determinar tanto la forma en que se tomará la decisión internamente como la forma en que se comunicará válidamente fuera de la empresa. Por este motivo, es perfectamente posible que la ley especial que regula una forma de sociedad decida que esta quedará válidamente vinculada frente a terceros por la firma de una persona designada a tal efecto por los socios de la sociedad. En este caso, la designación de la persona autorizada para comprometer a la empresa (a menudo denominado presidente) puede ser democrática, y esto es la expresión concreta del carácter democrático impuesto por la ley de Economía Social y Solidaria. Al mismo tiempo, es habitual que la empresa se vea comprometida por cualquier firma de esta persona, aunque no se haya respetado el procedimiento interno en la toma de decisiones. Esta solución se justifica, (lo que no significa que se imponga), por el objetivo de proteger a terceros y facilitar la seguridad de los intercambios económicos. Finalmente, el funcionamiento democrático de la empresa está previsto, pero no está totalmente

garantizado, y su ausencia de respeto sólo puede producir consecuencias en las relaciones dentro de la empresa.

¿Democracia directa o indirecta? Funcionamiento democrático vs. eficacia

El funcionamiento democrático se enfrenta a otras cuestiones relacionadas con la eficacia de la empresa. Tomaremos dos ejemplos: el procedimiento de toma de decisiones y la transparencia. En primer lugar, en lo que respecta a la toma de decisiones, en la empresa se puede encontrar el mismo tipo de debates que en las sociedades políticas para decidir si la democracia debe ser directa o indirecta. La elección estará relacionada, en parte, con el tamaño de la empresa, pero también resulta de las preferencias del legislador o del responsable de la redacción de los estatutos. Un ejemplo es la legislación cooperativa italiana que permitió que la cooperativa fuera gestionada únicamente por la comunidad de socios[50]. La idea pareció lo suficientemente buena como para que se mantuviera en los Principios Europeos de Derecho Cooperativo en su sección 2.4 (4) (a) como norma por defecto (aplicable si los estatutos no prevén otra solución) para las pequeñas cooperativas[51]. Sin embargo, esta solución no está muy extendida, ya que el modelo de las empresas capitalistas ha influido tanto en el funcionamiento de las cooperativas; no obstante, corresponde a una demanda creciente de más democracia.

Sin embargo, la democracia indirecta puede adaptarse de otras maneras para aumentar la participación de los miembros de la empresa, especialmente en las grandes empresas. Una solución que se aplica con frecuencia es la división de la asamblea de socios en varias asambleas, distribuidas según criterios geográficos, de actividad o cualquier otro criterio pertinente. A continuación, todas las asambleas divididas deben decidir el mismo orden del día y designar a los delegados que constituirán la asamblea general. Es evidente que esta solución y que la experiencia ha demostrado que es eficaz, plantea muchas cuestiones técnicas y puede aplicarse de diversas maneras; por lo tanto, las leyes especiales específicas de una forma jurídica concreta que la elijan deben tener en cuenta todos estos detalles.

La elección de los dirigentes: materialización de las cuestiones democráticas en la ESS

La cuestión de la elección de los dirigentes es también delicada y depende

50. Fici, A., Chapter 9 – Italy. In G. Fajardo-García, A. Fici, H. Henrÿ, D. Hiez, D. Meira, H. Muenker, et al. (Authors), "Principles of European Cooperative Law: Principles, Commentaries and National Reports", Intersentia, 2017, pp. 347-408.

51. Ibid.

de la concepción de la democracia. Dependiendo de la empresa, la importancia de los usuarios en la gestión de la empresa está más o menos desarrollada, lo que no deja de tener repercusiones. En particular, se plantea la cuestión del control de la empresa por parte de los usuarios, y esto no sólo implica la exigencia de un lugar mayoritario para ellos en la asamblea general, sino que la misma mayoría puede reservarse para ellos en el órgano de gestión. Al mismo tiempo, se cuestiona la pertinencia de garantizar un punto de vista externo sobre la gestión de la empresa y la práctica creciente en las empresas capitalistas de integrar a una persona ajena a la empresa en el órgano de dirección cuestiona las empresas de la Economía Social y Solidaria.

El lugar de los asalariados, una variedad de enfoques democráticos

El lugar de los asalariados en las empresas de la Economía Social y Solidaria es otra cuestión que da lugar a soluciones muy variadas según los países, pero también según la forma jurídica de la empresa, debido a los diferentes contextos culturales y sociales. Espontáneamente, dada la presión salarial que pesa sobre la empresa debido al modelo dominante de la empresa capitalista, parece que una empresa más democrática debe dar más espacio a los empleados. Podemos tomar el ejemplo de la cogestión alemana como modelo para la democratización de la empresa. Sin embargo, la plena integración de los trabajadores no está garantizada en todas las empresas de la ESS; sólo algunas se basan en este objetivo: es el caso, por ejemplo, de las cooperativas de trabajadores, que en América Latina suelen adoptar la forma de "recuperadas", empresas compradas por sus empleados. La ley mexicana va más allá al expresar su compromiso con las formas de trabajo autogestionado como un principio que todas las organizaciones del sector deben tener en cuenta en su organización interna[52]. Mais il existe d'autres modèles et la centralité des usagers peut constituer un frein à l'intégration des salariés avec leurs intérêts potentiellement en contradiction avec ceux des usagers. Por otra parte, en muchas empresas en las que la gestión la llevan a cabo personas no especializadas, ya sean usuarios o voluntarios, el peso de los empleados se percibe como peligroso en la medida en que sus mayores conocimientos técnicos pueden privar a los miembros del órgano de dirección de su poder efectivo. Además, en las organizaciones sin ánimo de lucro, existe otro problema: el temor a que la participación de los empleados como miembros pueda socavar el principio de no lucro. Así, según la legislación

52. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 9. 23 de mayo de 2012.

francesa, el régimen fiscal de las asociaciones desaconseja que más de la cuarta parte de los miembros del órgano de dirección sean trabajadores.

¿La transparencia es externa o interna a la empresa?

La transparencia es otro aspecto del funcionamiento democrático. Sin embargo, esta noción puede entenderse de diferentes maneras y forma parte de varias tendencias. La transparencia puede ser, en primer lugar, un requisito para el funcionamiento de la empresa de cara al exterior, a las partes interesadas. Si no prevé la participación de terceros en la toma de decisiones internas, la empresa puede al menos rendir cuentas sobre la forma en que tiene en cuenta sus intereses, e incluso los intereses de la comunidad, en estas decisiones. Creada en las empresas capitalistas con un enfoque de responsabilidad social, esta tendencia se encuentra en la regulación europea de la empresa social[53], donde esta transparencia cumple el papel de la gobernanza democrática. Pero la transparencia también puede ser simplemente un requisito interno de la empresa, una obligación de proporcionar información. En este caso, es un complemento esencial para la eficacia del funcionamiento democrático. En efecto, para que los miembros de la asamblea puedan deliberar, deben disponer de toda la información sobre los temas que se debaten. Sin embargo, este requisito puede entrar en conflicto con las necesidades económicas, que pueden requerir cierta discreción frente a los competidores. Por lo tanto, hay que lograr un equilibrio, que sólo puede ser regulado por la ley, entre la obligación de proporcionar información, por un lado, y la obligación de confidencialidad, por otro. Este acto de equilibrio también puede repercutir en la asignación de decisiones a la junta general o al órgano de dirección, ya que esta elección afecta necesariamente al círculo de personas que se benefician de la información. Los límites de la obligación de información deberán determinarse necesariamente caso por caso.

¿Cómo podemos conciliar la motivación de los directivos con la ausencia de ánimo de lucro?

¿Hacia una remuneración justa de los directivos en la Economía Social y Solidaria?

Otra cuestión delicada es la relativa a la remuneración de los directivos. La ausencia de ánimo de lucro o la escasa rentabilidad favorecen, sin duda, la baja remuneración de los directivos de las empresas de la Economía Social y Solidaria. Sin embargo, esta aspiración no siempre es tan fácil de alcanzar en sectores de actividad sometidos a una fuerte competencia y en los que se

53. Unión Europea. Reglamento nº 346/2013 sobre fondos de emprendimiento social. Artículo 3, letra d). 17 de abril de 2013.

exige a los directivos un alto nivel técnico. En este caso, para atraer a directivos competentes, puede ser necesario ofrecer paquetes de remuneración que no se alejen demasiado de los ofrecidos en empresas capitalistas de tamaño comparable en el sector. En cuanto a la situación de las organizaciones sin ánimo de lucro, cuyos directivos no empleados son en principio voluntarios, la equidad puede exigir una solución más matizada. En efecto, si la empresa espera que sus consejeros se impliquen de forma real y regular, imponer el voluntariado implica necesariamente una discriminación social, ya que supone reservar los puestos de consejero a personas que disponen de recursos personales para dedicar su tiempo libre a la empresa.

La no remuneración sancionada por leyes especiales

Ante estas situaciones dispares, la Ley de Economía Social y Solidaria sólo puede consagrar principios muy generales, o incluso no decir nada. Algunas leyes especiales se ocupan más directamente de ello, por ejemplo la Ley de 1947 sobre el estatuto de la cooperación en Francia, significativamente con motivo de la Ley de la ESS. Dice así: "Las funciones de miembro del consejo de administración o del consejo de vigilancia son gratuitas y sólo dan derecho, previa justificación, al reembolso de los gastos, así como al pago de dietas compensatorias por el tiempo dedicado a la administración de la cooperativa. La asamblea general determinará cada año un importe global para las indemnizaciones compensatorias"[54]. La solución es especialmente esclarecedora, ya que se refiere, entre las empresas de la ESS, a aquellas que no tienen un carácter puramente no lucrativo, sino que tienen un carácter lucrativo limitado. La ley mutualista fue más allá y se adelantó a su tiempo[55] (Código de la mutua, artículo L.114-26); también se afirma el principio de libre indemnización, pero los límites son mucho más estrechos: sólo se puede indemnizar a las mutuas que superen un determinado tamaño y sólo se puede indemnizar al presidente o a un director con poderes permanentes.

Limitaciones de la remuneración

Otras leyes se refieren a las prácticas salariales. Este es el caso, por ejemplo, de la empresa de impacto social de Luxemburgo. "La remuneración máxima anual pagada a los empleados de una empresa de impacto social no puede superar un tope correspondiente a seis veces el importe del salario social mínimo"[56]. No hay sanciones directas para esta obligación, pero varios meca-

54. República Francesa. Ley nº 47-1775 relativa al estatuto de la cooperación. Artículo 6, apartado 2. 10 de septiembre de 1947.

55. República Francesa. Código de la Mutua. Artículo L.114-26.

56. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social. Artículo. 5, apartado 1. 12 de diciembre de 2016.

nismos garantizan su cumplimiento. En primer lugar, el informe anual que la empresa debe publicar debe contener una certificación del auditor sobre el cumplimiento de la obligación. En segundo lugar, el Ministro recibe este informe y siempre tiene la facultad de retirar la autorización a la empresa si no se respeta esta obligación. En el derecho francés, en la misma orientación, las empresas solidarias de utilidad social están sujetas a una obligación similar, pero que no sólo afecta a los trabajadores sino también a los directivos[57].

¿Cómo podemos garantizar que la inversión de hoy no enriquecerá a los miembros del mañana?

El concepto de *asset lock*, un límite a la distribución de dividendos

En cambio, la sociedad de interés comunitario (*community interest company*) creada en Reino Unido en 2006 adopta una medida para proteger a la sociedad del interés de sus miembros, aunque su objetivo principal es garantizar que los activos de la sociedad se utilicen para el interés comunitario para el que fue creada. Esto se conoce como asset lock o bloqueo de activos. Su objetivo es garantizar que los activos de la CIC (incluidos los beneficios u otros excedentes generados por sus actividades) se utilicen en beneficio de la comunidad[58]. El mecanismo va más allá del caso de las CIC, basta con transponer la asignación en beneficio de la comunidad a la asignación para el servicio del objetivo de la empresa, entendiendo que este objetivo no puede ser la maximización o el reparto entre los socios. En esta condición, esta idea de *asset lock* (bloqueo de activos) se puede encontrar en la mayoría de las empresas de la ESS; es incluso una poderosa razón para clasificar a las CIC en el sector a pesar de que no tienen ánimo de lucro.

Mientras que el objetivo es positivo, es decir, destinar cantidades a una deuda, los medios son negativos, ya que consisten en prohibir un determinado número de usos para los distintos activos de la empresa. Así, los dividendos sólo pueden repartirse dentro de ciertos límites, no puede haber enriquecimiento mediante la asignación de acciones de capital y, en caso de liquidación que deje activos netos, estos no pueden repartirse entre los socios. Sin embargo, la cuestión complicada es determinar qué transacciones están permitidas y cuáles están prohibidas. Las únicas excepciones a las prohibiciones y limitaciones son en beneficio de otras empresas sujetas al mismo bloqueo de capital. En otras palabras, sólo las organizaciones que

57. República Francesa. Código del Trabajo, artículo L.3332-17, apartados 4 a 6.

58. Office of the Regulator of Community Interest Companies, « Information and guidance notes », Chapter 6: The asset lock, 2016.

no son susceptibles de ser capturadas por sus miembros pueden recibir los frutos de la empresa.

El no reparto de reservas, la liquidación desinteresada: otros límites al enriquecimiento

El derecho cooperativo tiene un mecanismo que cumple la misma función: el no reparto de las reservas. Las organizaciones sin ánimo de lucro están sujetas a una liquidación desinteresada. A diferencia de las empresas capitalistas, cuya transmisión se considera patrimonial y se evalúa en función de la ventaja que constituye para sus sucesivos propietarios, la empresa de la Economía Social y Solidaria está destinada a perdurar en el tiempo con miembros que se van relevando. En estas condiciones, si los derechos individuales de cada miembro de la empresa deben ser protegidos, la protección de la propia empresa lleva a desarrollar mecanismos que garanticen que la participación de un miembro en un momento T no pueda ser indebidamente monopolizada por un miembro en el momento T+1. Sólo es posible exigir la limitación de los derechos de un miembro si se tiene la certeza de que esta limitación no acabará enriqueciendo a otro miembro.

Sin embargo, hay que tener cuidado con el peligro de centrarse en estas cuestiones prácticas sin tener una perspectiva global a través de una política regional y un marco legal hacia la Economía Social y Solidaria.

UN RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL EMERGENTE: ¿HACIA UN DERECHO INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

El surgimiento de una política regional con respecto a la Economía Social y Solidaria, el ejemplo de OHADA y el Derecho europeo en materia de economía social

En el continente africano, el ejemplo de la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA) es un intento de tener una perspectiva global a través de un marco político y jurídico regional. Destinada a establecer un marco jurídico uniforme para todos los Estados miembros (actualmente diecisiete países de África Central y Occidental), la OHADA es principalmente una organización orientada al modelo capitalista tradicional. Sin embargo, en 2011 adoptó un acto uniforme (una legislación regional) sobre sociedades cooperativas, aplicable a todos los Estados miembros

en sustitución de su legislación nacional[59]. El objetivo era descatar y facilitar el desarrollo de estas empresas locales que las de capitalismo mayoritariamente extranjero (recordemos que las empresas locales son mayoritariamente informales). Sin embargo, diez años después, los resultados son poco satisfactorios. Sin olvidar las dificultades relacionadas con la falta de financiación pública o la articulación entre los niveles regional y la legislación nacional; una de las principales razones de este relativo fracaso reside en la ausencia de una verdadera política pública global. No obstante, el texto es técnicamente interesante, pero no va acompañado de ninguna voluntad política de aplicarlo, hasta el punto que algunos autores han abogado por la adopción de leyes nacionales sobre la Economía Social y Solidaria con el objetivo paralelo de abarcar a todas las organizaciones que quedan fuera al concentrarse únicamente en las cooperativas[60].

El segundo intento de política regional es el del Derecho de la Unión Europea en materia de economía social. El Derecho de la Unión Europea no tiene en cuenta la economía social en sus características intrínsecas, en particular la de la relación diferente al beneficio. El artículo 54 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[61] se interpreta como una oposición entre las entidades económicamente desinteresadas (sin ánimo de lucro) y las empresas que ejercen una actividad económica a cambio de una remuneración (beneficio). Por tanto, esta segunda categoría engloba, sin diferenciarlas e independientemente de su forma jurídica, a todas las empresas que obtienen beneficios, los distribuyan o no. Ya sean cooperativas, mutuas, empresas sociales o asociaciones, todas las empresas que desarrollan una actividad económicamente viable y, en su caso, generan excedentes, se asimilan a las empresas capitalistas con ánimo de lucro. Sin embargo, las empresas de economía social no persiguen el objetivo de maximizar el capital o de obtener beneficios, sino un objetivo social.

Esta indiferencia respecto a la naturaleza jurídica y a los objetivos de la Economía Social y, por consiguiente, a los condicionantes particulares que tienen desde el punto de vista económico y financiero, se ve a veces reforzada por la jurisprudencia y las interpretaciones doctrinales que transmiten regularmente la idea de que la norma en el mercado es la empresa lucrativa, con el fin de maximizar los beneficios o el rendimiento del capital invertido.

59. República de Togo. Acto Uniforme sobre el Derecho de Sociedades Cooperativas. 15 de diciembre de 2010.

60. G. Caire, W. Tadjudje, "ODD dans la zone OHADA, de l'outil coopératif au paradigme ESS", Inter-Agency Groupe de Travail on Social and Solidarity Economy, draft paper, 2019.

61. Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo 54.

Así, el modelo de la empresa capitalista con ánimo de lucro ha impregnado toda la normativa europea. A pesar de los beneficios de interés general que se derivan de la presencia de estas estructuras en el territorio de los Estados miembros de la UE, y aparte de la posible identificación de servicios de interés económico general, ni el derecho de asociaciones o el derecho de sociedades, ni el derecho de contratación pública, ni el derecho fiscal distinguen a las empresas y organizaciones de ESS de otras formas de empresas.

En su dictamen INT 871 "Hacia un marco jurídico europeo adecuado para las empresas de la economía social"[62], el Comité Económico y Social Europeo propone introducir en la legislación de la UE un marco jurídico adecuado para un mejor reconocimiento de las empresas y organizaciones de la economía social. Este marco se basaría en un nuevo concepto, el ánimo de lucro limitado, que definiría a todas las empresas susceptibles de obtener beneficios, pero cuyo objetivo no es distribuirlos a sus propietarios, siendo su finalidad solidaria o de interés general.

Un marco conceptual internacional impulsado por las Naciones Unidas; pero un vacío jurídico internacional

En sentido estricto, no existe ninguna norma internacional que defina la Economía Social Solidaria, ni la empresa social, ni ninguna otra institución comparable. Sólo existe, y esto también fue el resultado de un largo proceso, una definición que es objeto de consenso por parte de varias agencias, programas y fondos de la ONU reunidos en el seno del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ESS (Task Force o UNTFSSE).

Este Grupo de Trabajo en el que participan dieciséis agencias de la ONU y la OCDE, así como numerosas organizaciones de la sociedad civil, utilizó la definición dada en la Conferencia Regional de la OIT sobre "La economía social: la respuesta de África a la crisis mundial", celebrada en Johannesburgo en 2009 y 2014. Esta fue definida así: "un concepto que se refiere a las organizaciones, en particular las cooperativas, las mutuas, las asociaciones, las fundaciones y las empresas sociales que producen bienes, servicios y conocimientos y que, al mismo tiempo, persiguen objetivos económicos y sociales y promueven la solidaridad".

Según el mismo grupo de trabajo, las organizaciones y empresas de la ESS pueden ser reconocidas de tres formas:

62. Comité Económico y Social Europeo, "Hacia un marco jurídico europeo adecuado para las empresas de la economía social (dictamen de iniciativa)".INT/871-EESC-2019.

➔ Tienen objetivos económicos y sociales explícitos (y a menudo medioambientales);
➔ mantienen, en diversas formas y grados, relaciones cooperativas, asociativas y solidarias entre trabajadores, productores y consumidores;
➔ practican la democracia y la autogestión en el trabajo.

Aunque esta definición no constituye una norma jurídica en sentido estricto, es una referencia conceptual internacional y varios factores sugieren que ese derecho está a punto de surgir.

Un abundante reconocimiento de la ESS en las declaraciones de las Naciones Unidas

Además de su unión en el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, algunas organizaciones internacionales muestran individualmente su interés por el fenómeno de la ESS. El creciente interés por la ESS a nivel internacional se refleja en las declaraciones adoptadas recientemente en los foros internacionales. La inversión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las cooperativas ya es conocida y se ha hecho extensiva a la ESS, así como el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) al sector. Ambas organizaciones participan en el apoyo al desarrollo de la legislación nacional o de medidas a favor del sector. Así, se puede observar la abundancia de reconocimiento declarativo de las cooperativas y de la ESS en general.

La Declaración del Centenario de la OIT sobre el Futuro del Trabajo, adoptada en junio de 2019, aboga por "apoyar el papel del sector privado como principal fuente de crecimiento económico y de creación de empleo mediante la promoción de un entorno propicio para el emprendimiento y las empresas sostenibles, en particular (...) las cooperativas y la Economía Social Solidaria, con el fin de generar trabajo decente, lograr el empleo pleno y productivo y mejorar los niveles de vida para todos."[63]

La Declaración de Abiyán, adoptada en la 14ª Reunión Regional Africana de la OIT en diciembre de 2019, pide "promover el crecimiento y el desarrollo económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para todos (...) mediante la promoción de las cooperativas."[64]

63. Organisation Internationale du Travail (OIT). Déclaration du centenaire pour le travail décent, partie II, A, ix, page 3. 2019.

64. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Declaración de Abidjan "Hacia una mayor justicia social: Convertir el futuro del trabajo en África. Hacer realidad el potencial de un futuro del trabajo basado en la justicia social", 14ª Reunión Regional Africana Abiyán, Costa de Marfil, 1.d.v), página 3. 3-6 de diciembre de 2019.

Además de la OIT, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se ha pronunciado en varias ocasiones, principalmente desde 2014. En la 61ª reunión de la Junta de Comercio y Desarrollo, la Economía Social y Solidaria recibió una atención especial[65].

La UNCTAD aclara incluso el alcance de la ESS al afirmar que "el movimiento, que incluía cooperativas, iniciativas comunitarias, proyectos agroecológicos, bancos de desarrollo comunitario y programas de comercio justo, contribuía a actividades económicas que creaban puestos de trabajo decentes, al tiempo que buscaban alcanzar objetivos sociales y medioambientales. En general, implica una gestión económica democrática a nivel empresarial y comunitario, y la reinversión en puestos de trabajo y proyectos comunitarios, ya que el beneficio no es una motivación principal".

El apoyo de la UNCTAD y el creciente reconocimiento de la contribución de la ESS a las cuestiones de desarrollo mundial va más allá en 2016. En su decimocuarta sesión, celebrada en Nairobi en julio de 2016, se cita el apoyo a los actores de la Economía Social y Solidaria, como las asociaciones y las cooperativas de pequeños productores, como una vía para la transformación estructural en los países en desarrollo. El informe añade que "estos actores podrían crear formas más inclusivas de actividad económica, ya que han demostrado una gran resistencia durante la crisis financiera mundial de 2008-2009."[66]

En 2016, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito (Ecuador), que tiene lugar cada veinte años, fue también un paso más en el reconocimiento de la ESS a nivel internacional. En esta ocasión, el Grupo Directivo Internacional de Economía Social y Solidaria abogó por la inclusión de la ESS en la Nueva Agenda Urbana a través de una conferencia sobre "La Economía Social y Solidaria en el centro de la aplicación de la Nueva Agenda Urbana". La ESS fue reconocida como uno de los focos del Plan de Aplicación de la Nueva Agenda Urbana para lograr un cambio de paradigma urbano. Así, el texto final de la Conferencia se refiere explícitamente a la ESS en el párrafo 58: "(...) También nos comprometemos a abordar los retos a los que se enfrentan las comunidades empresariales locales, apoyando (...) a las empresas de Economía Social y Solidaria (...)".

En 2018, la Asamblea General de la ONU mencionó a la ESS, junto a la

65. Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Junta de Comercio y Desarrollo, 61º período de sesiones. Ginebra, 15-26 de septiembre de 2014.

66. Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 14º período de sesiones, Nairobi. 17-22 de julio de 2016.

empresa social[67], y destacando el "creciente compromiso (de la ONU) para desarrollar una Economía Social y Solidaria, que incluye a las cooperativas y las empresas sociales". También reconoce el papel de la acción colectiva y la ciudadanía activa en la potenciación económica, social y política integrada de los grupos desfavorecidos o vulnerables.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en la quincuagésima novena sesión de la Comisión de Desarrollo Social, celebrada del 8 al 17 de febrero de 2021, afirmó en su párrafo 24 que "la Economía Social y Solidaria es otro modelo de crecimiento alternativo, que pretende alcanzar un nuevo equilibrio entre la eficiencia económica y la resiliencia social y medioambiental. Se refiere a las empresas y organizaciones, en particular las cooperativas, las mutuas, las asociaciones, las fundaciones y las empresas sociales, que tienen como objetivo la solidaridad económica y social a través de la producción de bienes, servicios y conocimientos. Al empoderar a las personas mediante un mayor control sobre los procesos de toma de decisiones y los recursos, la Economía Social y Solidaria promueve el dinamismo económico, la protección social, la protección del medio ambiente y el avance sociopolítico". Una evolución en el reconocimiento de la ESS en los foros de la ONU.

¿Hacia la adopción de instrumentos jurídicos internacionales sobre la ESS?

Además de los textos declarativos, otros instrumentos hacen referencia explícita a las cooperativas o a la ESS.

La Recomendación de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), aboga por la creación y la expansión de un sector independiente viable y dinámico de la economía, que incluya a las cooperativas, y que satisfaga las necesidades sociales y económicas de la comunidad. También considera que una sociedad equilibrada requiere la existencia de sectores públicos y privados sólidos, así como de un sector cooperativo, mutualista y otros sectores sociales y no gubernamentales.

La resolución 74/119 de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 2019, titulada "Las cooperativas en el desarrollo social", reconoce que las cooperativas que promuevan la participación más plena posible en el desarrollo económico y social de las comunidades locales y de todos los pueblos y contribuyen a la erradicación de la pobreza.

67. Naciones Unidas, Asamblea General, Septuagésimo primer período de sesiones, Tema 19 del Programa Provisional, Desarrollo Sostenible, Informe del Secretario General sobre el espíritu empresarial para el desarrollo, 2016, A/71/210.

La resolución 71/221 de las Naciones Unidas, de 21 de diciembre de 2016, titulada "Emprendimiento para el desarrollo sostenible" reconoce el emprendimiento social y las empresas sociales.

La Resolución 71/256 de la ONU, de 23 de diciembre de 2016, titulada "Nueva Agenda Urbana", se compromete a promover un entorno empresarial propicio, equitativo y responsable a lo largo de la cadena de valor, incluidas las empresas de la Economía Social y Solidaria, que operan en la economía formal e informal.

Los 10 elementos de la agroecología, que guían la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles, adoptados por el Consejo de la FAO (163ª sesión) en diciembre de 2019, incluyen referencias a la economía circular y solidaria.

El ejemplo del derecho cooperativo, parte integrante del derecho de la ESS, puede servir de palanca y de ejemplo para el diseño de un derecho internacional de la Economía Social Solidaria. De hecho, bajo el impulso de la OIT, en 2002 se adoptó la recomendación número 193 sobre la promoción de las cooperativas[68]. Su fuerza vinculante es modesta, pero combinada con el reconocimiento y la valorización de este instrumento jurídico por parte de organizaciones internacionales como la Alianza Cooperativa Internacional o combinada con la referencia que se hace en la legislación positiva a los principios promovidos, esta recomendación relativa al derecho cooperativo sienta las bases de un sólido derecho cooperativo internacional[69].

A pesar de todas estas referencias internacionales, ningún instrumento internacional aborda la ESS en todos sus aspectos, especialmente su contribución al desarrollo inclusivo y sostenible con impactos positivos sobre las personas y el planeta. Por ello, el movimiento internacional de la ESS está presionando para que la Asamblea General de la ONU adopte un proyecto de resolución.

De hecho, una resolución sobre la ESS llenaría un importante vacío que queda en la Agenda 2030, que, aparte de las cooperativas, no menciona explícitamente la ESS como medio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La adopción de una resolución sobre la ESS por parte de la Asamblea General

68. Organización Internacional del Trabajo. Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas. 2002.

69. H. Hagen, "Guidelines for cooperative legislation", 2012, 3rd edition, ILO.

de la ONU proporcionaría una directriz política para todos los países miembros de la Asamblea General de la ONU, una oportunidad de aprendizaje para los Estados miembros, a la vez que orientaría a las agencias de la ONU sobre las áreas prioritarias de trabajo en materia de ESS y documentaría su contribución al desarrollo sostenible.

La Resolución contribuiría así a mejorar el desarrollo y la aplicación de las políticas, lo que permitiría acelerar la aplicación de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hoy se trata de que lo lleve un grupo de Estados ante dicha institución y 3sta creciente preocupación de las Naciones Unidas por la Economía Social y Solidaria y el proyecto de adopción de una Resolución sobre la ESS por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas deberían permitir ir más allá de un derecho "blando", de un reconocimiento puramente político de la ESS, y favorecer la elaboración de textos, de instrumentos jurídicos internacionales más normativos, incluso vinculantes.

Al mismo tiempo, la inclusión en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo de que se llevará a cabo en 2022 hablará sobre "la Economía Social y Solidaria para un futuro del trabajo centrado en las personas" pudiendo ser también una oportunidad para el desarrollo de más instrumentos jurídicos normativos y de recomendaciones para promover la ESS.

Por lo tanto, se alienta el surgimiento y la adopción de instrumentos jurídicos internacionales más normativos e incluso vinculantes sobre la Economía Social y Solidaria, ya que el reconocimiento legal de la Economía Social y Solidaria es necesario, pero es sólo una sub-base. A nadie se le ocurre construir una casa sin cimientos, pero los cimientos sin casa arruinan el paisaje innecesariamente.

De esta forma, esta consagración abre el campo de posibilidades a los actores, pero si los poderes públicos quieren apoyar el desarrollo de este prometedor modelo de negocio, les corresponde completar este aparato conceptual con medidas concretas, es decir, aplicando políticas públicas adecuadas.

POLÍTICAS PÚBLICAS ADAPTADAS

Las políticas públicas en materia de Economía Social y Solidaria han sido objeto de un gran número de publicaciones[70], sobre todo en relación con políticas públicas específicas. Esta guía no pretende citarlas todas, sino que se referirá a ellas cuando sea necesario, y sólo conviene especificar su lugar concreto. Las políticas públicas no son su objeto primordial, pero son el desarrollo natural de una ley de Economía Social y Solidaria; en este sentido, los dos aspectos son inseparables y por ello son necesarias algunas puntualizaciones en esta guía. Cuando el legislador hace sus elecciones, también las hace en relación con la política pública que está considerando; por lo tanto, ya en esta fase debe ser capaz de descubrir las principales orientaciones de las políticas públicas.

¿Cuál puede ser el papel de las políticas públicas en el desarrollo de la ESS? Dado que la adopción de una ley de ESS es un apoyo al desarrollo de la ESS, parece lógico que las medidas complementarias sean útiles, pero la confirmación de esta intuición es bienvenida, así como la determinación de los puntos en los que conviene insistir primero. Para ello, podemos basarnos en un reciente estudio del CIRIEC[71], que identifica cuatro barreras institucionales para el desarrollo de la ESS. Este estudio es relevante porque se basa en encuestas a las propias empresas. Podría objetarse que se sitúa exclusivamente en un contexto europeo, ofreciendo una gran variedad de historias contrastadas y de situaciones nacionales para la ESS, lo que garantiza una relativa representatividad de las respuestas obtenidas.

70. En particular: GSEF & UNRISD. "Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy". January 2021; R. C. Avila & J. L; R. C. Avila & J. L. Monzón. « Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne à la suite de la crise économique ». 2018, CESE. C; Y. Poirier, « Reconnaissance juridique et politique de l'économie sociale : (ESS) Un aperçu de l'état des lieux et éléments d'orientation ». Red intercontinental de promoción de la economía social solidaria (RIPESS). Enero de 2016.

71. R. Chaves & J. L. Monzon (Directors), "Best practices in public policies regarding the European Social Economy Post the economic crisis", Working paper CIRIEC N° 2019/25, spéc., pp. 43 ss.

→ **Falta de concienciación y comprensión:** la falta de concienciación es más evidente en los países sin una tradición significativa de ESS, pero también se encuentra en otros países con dos enfoques particulares: las estadísticas y la educación.

→ **Falta de liderazgo, estrategias y organismos gubernamentales especializados:** el liderazgo en cuestión no es el de la propia empresa de ESS, sino el de las autoridades públicas. En ausencia de una institución fuerte de la ESS, esta no tiene un relevo institucional en la elaboración de políticas. Esto tiene al menos dos consecuencias concretas: en primer lugar, la fragilidad de los organismos creados en función de la evolución política; en segundo lugar, la ausencia de una estrategia nacional continua y la consiguiente debilidad de la ESS en los arbitrajes.

→ **La ausencia o insuficiencia de regímenes financieros y fiscales:** respecto a este tema se observan dos elementos. Por un lado, los gobiernos tienden a favorecer cada vez más la financiación privada. Por otro lado, los sistemas fiscales adecuados son débiles.

→ **Barreras institucionales que buscan la regulación sectorial:** la evolución normativa puede tener efectos negativos sobre las empresas de la ESS de dos maneras: o bien la regulación sectorial puede introducir nuevas normas desfavorables para las empresas de la ESS e incluso conducir indirectamente a la transformación de estas empresas en empresas capitalistas; o bien la evolución normativa general debilita la identidad de las empresas de la ESS y las acerca a las empresas capitalistas.

Cada uno de estos cuatro puntos se subdivide a menudo en varias cuestiones; no basaremos nuestra guía en esta división precisa, pero estas preocupaciones se encontrarán en los cinco aspectos que vamos a ilustrar: los objetivos de una ley de ESS, la designación de los servicios competentes, una fiscalidad justa, la financiación de las empresas y organizaciones de la Economía Social Solidaria, la palanca de los mercados públicos, la importancia de las estadísticas.

Además, no hay que perder de vista que la adopción de estas políticas públicas es, en gran medida, el resultado de la expresión de una demanda del propio sector, por no decir de la construcción de una relación de fuerzas favorable, y de un acuerdo mínimo dentro del sector[72].

72. Y. Poirier, F. Wautiez & B. Alain, "Legislation and public policies in support of social and solidarity economy, First steps & elements of a practical guide", Enero 2018.

Por este motivo, añadiríamos una consideración especial para la situación existente de los Estados más frágiles. No todos los Estados tienen el mismo grado de estructuración, el mismo poder que se desarrolla en sus distintas regiones; y estas situaciones no son excepcionales. En estas circunstancias, existe un gran riesgo de que la adopción de una ley de ESS sea una declaración simbólica pero vacía, debido a la falta de recursos (financieros, humanos, relevos locales, etc.). Por lo tanto, hay que tener mucho cuidado en la aplicación de la ley, es decir, en las políticas públicas que la seguirán. A lo largo de este proceso hay que prestar especial atención a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación: a nivel local, un funcionario que no está familiarizado con la ley la aplicará como la entienda, lo que incluye la comprensión que más le convenga; y no es raro que los agentes de la ESS la conozcan mejor que él, lo que agrava las frustraciones y multiplica las malas aplicaciones.

LOS OBJETIVOS DE UNA LEY DE ESS

¿Cuáles pueden ser los objetivos de una ley de ESS? La declaración de objetivos de una ley de ESS puede clasificarse según dos enfoques: la declaración de objetivos mínimos o de objetivos máximos.

Objetivos mínimos

A primera vista, los objetivos de una ley de ESS sellan el apoyo del Estado y de las autoridades públicas al sector de la ESS. Por lo tanto, esta pregunta parece ser redundante con la ya mencionada: ¿Por qué apoyar el desarrollo de la ESS?

Sin embargo, la redundancia no es exacta y veremos los detalles a través de algunos ejemplos.

El objetivo más explícito es el contenido en la ley de Quebec, ya que el legislador declar[73/74] :

"1° promover la Economía Social como palanca de desarrollo socioeconómico; 2° apoyar el desarrollo de la Economía Social mediante el perfeccionamiento o la adaptación de los instrumentos de intervención, con vistas a la coherencia y la transparencia gubernamentales;

73. Canadá. Provincia de Quebec. Ley sobre la Economía Social, artículo 2.2. 10 de octubre de 2013.

74. Otras leyes se refieren al objeto de la legislación, pero en la práctica se puede equiparar en este contexto el objeto y el objetivo. Por ejemplo: Estados Unidos Mexicanos. Ley de Economía Social y Solidaridad. Artículo 2. 23 de marzo de 2012.

3° favorecer para las empresas de Economía Social el acceso a las medidas y programas de la Administración".

Tres lecciones: la ESS se desarrollará en su dimensión de progreso socioeconómico mediante el establecimiento de herramientas de intervención específicas o la adaptación de las existentes y favoreciendo el acceso de las mismas. Ninguna otra legislación positiva expresa sus objetivos de forma tan general y, sin embargo, es evidente que a veces quisieran ir más lejos.

Objetivos máximos

El ejemplo francés: una ley de reforma y una ley de barrido

El ejemplo más caricaturesco es el francés. De hecho, si observamos el contenido de la ley[75], de 2014, el establecimiento de los principios y estructuras para garantizar el desarrollo de la ESS representa cuantitativamente menos del 20% de toda la ley. El resto consiste en reformas de las leyes específicas de cada forma de empresa de la ESS. Pero también contiene la primera regulación de las nuevas actividades de la ESS: la moneda local complementaria [76], el sistema de apoyo local[77], las organizaciones ecológicas[78], el comercio justo[79]. el fenómeno de las cigarras o las asociaciones de apoyo financiero y de apoyo a las PYMES[80]. Esto plantea ciertamente cuestiones sobre el ámbito de la ESS y su razón de ser. En este caso, en lugar de limitarse a proporcionar un marco para su desarrollo, se establece una enmienda con el supuesto implícito de que la multiplicación de las disposiciones adoptadas podría multiplicar el efecto de la estructuración.

El ejemplo portugués: el uso de leyes complementarias

Una consideración similar puede encontrarse en la ley portuguesa[81], Si esta no contiene tales complementos, prevé en cambio la adopción de leyes complementarias y estas tendrán un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor de la ley ESS[82], un foco especial sobre los regímenes especiales, por una parte, el patrocinio y, por otro lado, el estatuto de utilidad pública.

Objetivos detallados

La ley portuguesa, a diferencia de la francesa, no ofrece un conjunto máximo

75. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. 31 de julio de 2014.

76. Ibid, artículo 61.

77. Ibid, artículos 88-92.

78. Ibid, artículo 94.

79. Ibid, artículo 94.

80. Ibid, artículo 94.

81. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley n° 68/XII-1. 8 de mayo de 2013.

82. Ibid, artículo 13.

de objetivos. De hecho, la ley portuguesa prefiere detallar los objetivos que deben perseguir los poderes públicos proporcionando una guía bastante completa de los mismos en estos términos[83] :

"(...) los poderes públicos, de acuerdo con sus competencias en materia de políticas de fomento de la Economía Social, deben:

a – Promover los principios y valores de la Economía Social;

b – Fomentar el desarrollo de mecanismos para fortalecer la autonomía económica y financiera de las entidades de la Economía Social, de acuerdo con el artículo 85 de la Constitución de la República Portuguesa;

c – Facilitar la creación de nuevas entidades de la Economía Social y apoyar las iniciativas de diversificación del sector, con el fin de promover respuestas innovadoras a los retos a los que se enfrentan las comunidades locales, regionales y nacionales, y eliminar los obstáculos al establecimiento y desarrollo de las actividades económicas de las entidades de la Economía Social;

d – Fomentar la investigación y la innovación en la Economía Social, la formación profesional dentro de las entidades de la Economía Social, así como apoyar su acceso a las innovaciones tecnológicas y de gestión organizativa;

e – Reforzar el diálogo entre los organismos públicos y los representantes de la Economía Social a nivel nacional y de la UE, promoviendo así el entendimiento mutuo y la difusión de buenas prácticas.

Objetivos basados en las preocupaciones nacionales

También pueden aparecer preocupaciones nacionales más coyunturales, como la atención a la integración de las mujeres o de los jóvenes, por ejemplo en relación con las tareas del Consejo Superior de la ESS en Francia[84].

¿Deben precisarse estos objetivos?

La principal ventaja de aclarar los objetivos es que proporciona una guía más fiable a las autoridades responsables de aplicar la ley. Puede ser una protección para las estructuras de la ESS al disuadir a las autoridades públicas de abandonar uno de los objetivos. A la inversa, puede ser un freno a la extensión de las políticas públicas. Sin embargo, la elección de enunciar o no objetivos dependerá probablemente más de la cultura jurídica: algunas tradiciones se cuidan de restringir el derecho a un contenido puramente normativo, es decir, sin objetivos, mientras que otras tradiciones suelen enmarcar el contenido normativo en disposiciones más pedagógicas.

83. Ibid, artículo 10 alinéa 2.

84. República Francesa. Ley nº 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 74. 31 de julio de 2014.

DESIGNACIÓN DE SERVICIOS COMPETENTES

Conviene referirse a los obstáculos identificados para el desarrollo de la ESS: la falta de un organismo público líder que impida políticas públicas estructuradas y proactivas. Por lo tanto, no se plantea la cuestión de si es útil o no designar esos organismos públicos: la respuesta es un claro sí. Las únicas cuestiones que quedan por resolver son las relativas a la identificación de estos organismos directivos y sus misiones. Se plantean varias preguntas:

¿Debe haber una competencia general del Estado?

Varios países han hecho esta elección: el Estado asegura la promoción de la Economía Social según la ley de camerunes[85]. La ley mexicana va en la misma dirección[86]. y en España se dirige más sencillamente a los poderes públicos[87], pero la idea es la misma, adaptada a la terminología preferida localmente. Otros Estados no hacen referencia a ella. Tal es el caso de la legislación francesa, por ejemplo.

Las ventajas

El interés de mencionar al Estado, o cualquier otro término que designe al aparato público en su conjunto, como titular de una competencia o responsable de la consecución de unos objetivos, tiene la ventaja de hacer que el Estado en su conjunto asuma esta función. La Economía Social y Solidaria no debe ser hacer parte de la filantropía o de los pobres; sólo adquiere todo su alcance con la participación de un gran número de organismos y autoridades estatales. Su desarrollo sólo puede lograrse con la participación de múltiples aspectos de la política pública, que recaen en diversas competencias, y en lugar de enumerarlas de forma fija es más conveniente referirse al Estado en su conjunto.

Los riesgos

Sin embargo, hay un inconveniente en referirse al Estado como un todo abstracto y vasto: es el riesgo de diluir las responsabilidades. Si todo el mundo es responsable de la política de la ESS, será fácil que todos se apoyen en otras instituciones y trasladen a sus colegas la tarea de hacer las compensaciones necesarias.

85. República del Camerún. Ley marco que regula la economía social, ley 2019/004. 25 de abril de 2019.

86. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 9. 23 de mayo de 2012.

87. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 8, apartado 2. 29 de marzo de 2011.

En otras palabras, es conveniente informar de la política de promoción de la ESS al Estado, pero es importante no quedarse ahí.

¿Qué departamentos son responsables?

Es habitual que la ley de ESS designe a un organismo colectivo como elemento central: Consejo Superior de Economía Social y Solidaria en Francia[88], Consejo Nacional de Economía Social en Camerún[89], Instituto Nacional de Economía Social en México[90]. Sin embargo, estos organismos tienen composiciones muy diversas, lo que repercute en sus competencias. Dejemos de lado el caso de Camerún, donde la creación se remite a la voluntad del Presidente de la República y donde la organización y el funcionamiento se remiten también a un decreto de la misma autoridad. Pero Francia y México ofrecen un buen contraste.

En Francia, el Consejo Superior de Economía Social y Solidaria incluye (L. 2014, artículo 4, apartado VI):

"1° Representantes designados por la Asamblea Nacional, el Senado, el Consejo Económico, Social y Medioambiental y las asociaciones que representan a las autoridades locales a nivel nacional;

2° Los representantes de las diferentes formas jurídicas de empresas de Economía Social y Solidaria mencionadas en el artículo 1 de esta ley, propuestos por ellos;

3° Los representantes de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios de las empresas de la Economía Social y Solidaria, propuestos por ellos;

4° Representantes del Consejo Nacional de Cámaras Regionales de la Economía Social Solidaria;

5° Representantes de otros órganos consultivos nacionales competentes para tratar cuestiones relacionadas con las mutuas, las cooperativas, las fundaciones, la vida asociativa y la integración a través de la actividad económica;

6° Los representantes de los servicios del Estado que contribuyen a la elaboración o a la aplicación de las políticas públicas en materia de Economía Social y Solidaria, incluida su dimensión internacional;

7° Personas cualificadas elegidas entre expertos en Economía Social y Soli-

88. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 4. 31 de julio de 2014.

89. República del Camerún. Ley marco que regula la economía social, ley 2019/004. Artículo 7. 25 de abril de 2019.

90. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 13 y siguientes. 23 de mayo de 2012.

daria, algunas de las cuales son elegidas por su experiencia en la dimensión europea de la Economía Social y Solidaria".

El Instituto Nacional de Economía Social de México tiene un formato diferente. El artículo 16 de la ley de 2012 establece que "Para la consecución de su objetivo y el ejercicio de sus competencias, el Instituto estará integrado por los siguientes órganos
I. Un Consejo Consultivo, integrado por el Director General, seis consejeros elegidos con carácter honorífico por el Congreso Nacional y diez consejeros designados por el Secretario de Economía;
II. Un Director General, de libre nombramiento y remoción por el Titular del Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de Economía; y
III. Los órganos, las unidades administrativas y los funcionarios necesarios para lograr su objetivo."[91]

La composición del Instituto Nacional en México no es tan detallada, ya que la ley se refiere más a la estructura interna. Sin embargo, las diferencias generales son claramente visibles: mientras que la composición del Consejo Superior Francés intenta abarcar la mayor representatividad de actores implicados, incluidos los cargos electos locales y los funcionarios ministeriales, el Instituto Nacional de México está compuesto exclusivamente por funcionarios. Mientras que el primero se acerca más a una autoridad administrativa independiente, el segundo es un organismo administrativo más tradicional.

¿Cuáles son las consecuencias de implicar directamente a un ministerio?
El nombramiento de un órgano colectivo es beneficioso porque proporciona una base para la reflexión y la acción colectiva. Sin embargo, estos organismos colectivos suelen tener sólo un papel preparatorio y consultivo. Esto es bueno, pero también hay que prestar atención a un órgano decisorio impulsor dentro del gobierno.

Surgen dos direcciones diferentes: por un lado, la ley de ESS puede especificar el ministro de referencia: el Ministro de Trabajo e Inmigración en Españaa[92], la Secretaría de Economía para México[93], el Ministro de Asuntos

91. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 16. 23 de mayo de 2012.

92. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 6. 29 de marzo de 2011.

93. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 17. 23 de mayo de 2012.

Municipales, Regiones y Ocupación del Territorio en Quebec[94]; por otro lado, la ley puede referirse de forma más genérica al ministerio competente para la ESS, como es el caso de Francia[95]. Ambas soluciones tienen sus ventajas e inconvenientes, mezclando seguridad jurídica y flexibilidad. De hecho, la elección del ministerio para la ESS puede cambiar según los acuerdos políticos o los cambios en la concepción de la ESS. En cualquier caso, la referencia a un ministerio es esencial para garantizar un órgano administrativo de apoyo a la ESS. De esta forma, para prevenir posibles cambios políticos menos favorables, conviene implicarlo en la estructuración del sector y para garantizar la existencia de un departamento a largo plazo como es el caso de Luxemburgo[96].

Túnez puede citarse como ejemplo de una estructura que abarca ambas orientaciones, con el Consejo Superior de la Economía Social Solidaria como órgano colectivo[97], y la Instancia Tunecina de la Economía Social Solidaria[98]. organismo es original porque, aunque está bajo la supervisión del ministro encargado de estas empresas, es una entidad pública con autonomía administrativa y financiera.

¿Qué competencias tiene el organismo designado?

Es necesario distinguir entre las competencias definidas por la ley de ESS y las que provienen de decisiones gubernamentales. Las competencias de la ley ESS suelen referirse a organismos no gubernamentales o a competencias muy técnicas.

Los organismos no gubernamentales no están sujetos a incertidumbres políticas, por lo que es más fácil incluirlos en una ley de referencia sobre ESS. Es el caso, por ejemplo, de la Mesa de socios de Economía Social de Quebec; asesora al Ministro sobre "cualquier cuestión relativa a la Economía Social."[99] La ley francesa es mucho más detallada[100]: el Consejo Superior de Economía Social y Solidaria se encarga de "garantizar el diálogo entre los actores de la Economía Social y Solidaria y las autoridades públicas nacionales y euro-

94. Canadá. Provincia de Quebec. Ley n°27-2013 sobre la economía social, artículo 6, 10 de octubre de 2013.

95. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 1. 31 de julio de 2014.

96. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social, artículo 12. 12 de diciembre de 2016.

97. República de Túnez. Ley n° 2020-30 relativa a la economía social y solidaria, artículo 7. 30 de junio de 2020.

98. Ibid, artículo 8.

99. Canadá. Provincia de Quebec. Ley n°27-2013 sobre la economía social, artículo 11, 10 de octubre de 2013.

100. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 4 (modificado por la Ley n° 2018-699 de 3 de agosto de 2018). 31 de julio de 2014.

peas". En el párrafo siguiente, la ley francesa establece que "será consultado sobre todos los proyectos de disposiciones legislativas y reglamentarias comunes a la Economía Social y Solidaria, así como sobre los proyectos de disposiciones relativas al empresariado social"; "publicará cada tres años un informe sobre la evolución de la consideración de la Economía Social y Solidaria en el derecho y las políticas de la Unión Europea". El párrafo 3 completa subrayando que "contribuye a la definición, cada tres años, de una estrategia nacional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria"; es "responsable de elaborar un informe cada tres años sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Economía Social y Solidaria". Tiene un poder de iniciativa, pero este sólo puede dirigirse para emitir dictámenes ya que no tiene poder de decisión y su única aportación como director es la elaboración de una guía de buenas prácticas a la que las empresas de ESS deben evaluar su cumplimiento[101]; es decir, sólo es un órgano decisorio de *soft law*.

El ejemplo de Quebec, una articulación exitosa

La articulación institucional más exitosa es probablemente la que ofrece el ejemplo de Quebec. Se basa en tres estructuras complementarias: el Ministro (art. 6), el Gobierno (art. 7) y la Mesa de Socios de la Economía Social (art. 11). Estas disposiciones especifican las competencias de cada uno de estos organismos, con una obligación positiva impuesta al gobierno: "cada Ministro debe, en sus intervenciones y con respecto a cualquier organismo mencionado en el artículo 4 (administraciones) y del que sea responsable, reconocer la Economía Social como parte integrante de la estructura socioeconómica de Quebec, tomando en consideración la Economía Social en las medidas y programas, en su actualización así como en el desarrollo de nuevas herramientas destinadas a las empresas"[102]. De hecho, es una obligación tener en cuenta y apoyar la Economía Social en todas las políticas públicas. Adicionalmente, se requiere una política pública específica: un plan de acción gubernamental[103] a lo largo de cinco años, que incluya un informe de resultados con la presentación de un informe oficial 18 meses antes de la revisión, en cuya elaboración deben participar todos los socios públicos y privados.

101. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 3. 31 de julio de 2014.

102. Canadá. Provincia de Quebec. Ley n°27-2013 sobre la economía social, artículo 7, 10 de octubre de 2013.

103. Canadá. Provincia de Quebec. Ley n°27-2013 sobre la economía social, artículo 8, 10 de octubre de 2013.

UNA FISCALIDAD JUSTA

¿Es necesaria una fiscalidad adaptada a la ESS?

La fiscalidad es uno de los temas más controvertidos en torno a la Economía Social y Solidaria, entre el trato justo y los privilegios indebidos. Las posiciones de unos y otros son menos fijas de lo que parece a primera vista, y la respuesta a la pregunta merece cierta flexibilidad.

En 2006, se afirmaba en Francia a propósito del mercado en pleno desarrollo de la ayuda a la persona, concebido históricamente como un sector no rentable y, por tanto, reservado de hecho a las asociaciones: "La competencia en este sector entre la ESS y las sociedades capitalistas será, por tanto, difícil. Unos se benefician de una fiscalidad que los otros consideran ventajosa. Por el contrario, los medios financieros de la ESS parecen irrisorios en comparación con la fuerza de ataque de las sociedades capitalistas y a menudo no pueden hacer publicidad. Las empresas recién llegadas a este mercado se ven obligadas a sacrificar la calidad por la cantidad para ser rentables. En resumen, esto es una guerra que se encuentra en continuo movimiento."[104]

En cuanto a los argumentos a favor de una fiscalidad específica para las empresas de Economía Social, se pueden invocar: los efectos sociales y medioambientales beneficiosos. Por ejemplo en cuanto a la consecución de los ODS, la falta de rentabilidad o el escaso ánimo de lucro que prohíbe atraer capital privado y los costes inducidos por un proceso de decisión democrático. Estos diversos argumentos son convincentes, pero no son neutros y conducen a opciones, puesto que el alcance de los beneficiarios y los métodos fiscales utilizados, deben sopesarse también con los contraargumentos presentados en contra de estas mismas opciones fiscales.

Otros argumentos en contra de la fiscalidad especial fueron: la discriminación de las empresas capitalistas, que han demostrado ser eficientes y dar satisfacción al mayor número de personas; el riesgo de atraer a las empresas que no se rigen por los valores de la ESS a un estatus; y la estigmatización de las empresas de la ESS en lugar de destacar sus propios beneficios.

Por supuesto, los argumentos a favor y en contra de un sistema fiscal específico de la ESS no pueden entenderse seriamente con tal generalidad. De hecho, las normas fiscales son muy variadas: IVA, imposición de los resultados de las empresas, imposición de las donaciones a las empresas de ESS,

104. "L'Économie Sociale et Solidaire, en quoi jeunes dirigeants sommes-nous concernés?", Interdépendances nº 61, Mayo-Junio de 2006, p. 10.

tratamiento de las rebajas, etc. Además, las situaciones de las empresas de la ESS son también muy diferentes: sin ánimo de lucro o con ánimo de lucro limitado, competencia débil o fuerte con las empresas capitalistas, anclaje local o actividades internacionales. Cada uno de los argumentos mencionados no conduce al mismo análisis de cada situación concreta y corresponde al legislador o a las autoridades públicas tomar decisiones detalladas.

¿Cuáles son las condiciones de un sistema fiscal específico?

Los argumentos a favor de un sistema fiscal adaptado a la Economía Social y Solidaria son lo suficientemente convincentes como para plasmarlos en la ley, pero hay que prestar especial atención a las condiciones establecidas para beneficiarse de él. Esto ya es una respuesta al riesgo de oportunismo. El caso belga puede servir de ejemplo. Bélgica cuenta con una legislación cooperativa extremadamente flexible[105], basada en la idea de que debe dejarse a los cooperativistas determinar su propia organización. Sin embargo, esta libertad fue rápidamente utilizada por las empresas no cooperativas para beneficiarse del tratamiento fiscal especial que se les concedía. En respuesta a este efecto indeseable, la legislación belga introdujo un sistema de aprobación de las cooperativas[106], sujeto a condiciones inspiradas en el respeto de los principios cooperativos; por consiguiente, el tratamiento fiscal se reservó únicamente a las cooperativas aprobadas.

Más allá de estas normas de protección, hay que prestar atención al funcionamiento real de las verdaderas empresas de ESS. Un ejemplo es la compleja legislación estadounidense sobre los beneficios fiscales de las organizaciones benéficas combina consideraciones sobre su carácter no lucrativo con debates sobre los fines que pueden perseguir. Por ejemplo, no se trata sólo del funcionamiento formal de la organización, sino también de su finalidad: ¿puede tratarse del mismo modo a una fundación que lucha contra la pobreza en una zona geográfica determinada que a una asociación que promueve el porte de armas, aunque no obtenga beneficios?
Está claro que la respuesta a esta pregunta no será necesariamente la misma en todos los países.

Un último ejemplo puede extraerse de una decisión de 2010 del Tribunal de

105. Hay que tener en cuenta que la legislación belga ha sido completamente revisada y en este sentido desde 2019 las cooperativas están ahora mucho más reguladas. Para más detalles, consulte: T. Tilquin, J.-A. Bel- corde & M. Bernarts, “A new paradigm for cooperatives societies under the new Belgian Code of companies and associations”, IJCL, número 3. 2020.

106. Reino de Bélgica. Real Decreto del 8 de enero de 1962 por el que se fijan las condiciones de autorización de los grupos de sociedades cooperativas y de las sociedades cooperativas.

Justicia de la Unión Europea[107], el más alto tribunal de la Unión Europea. La solución es interesante porque la Unión Europea ha establecido un control de la fiscalidad nacional, sobre la que no tiene competencia directa, sobre la base del derecho de la competencia, a través del concepto de ayuda estatal. La legislación de la UE considera que cualquier trato fiscal favorable a una empresa constituye una ayuda estatal: aunque el Estado no proporcione una ayuda directa a la empresa en cuestión, sí le concede una ayuda indirecta al eximirla de pagar un impuesto que otras empresas deben pagar. Por lo tanto, esto supondría una distorsión de la competencia. No todas las ayudas estatales están prohibidas, pero sí están estrictamente controladas, ya sea mediante exenciones generales o autorizaciones específicas. La cuestión de la conformidad con el Derecho Europeo de una medida fiscal italiana a favor de determinadas cooperativas y esta ha sido planteada al Tribunal de Justicia; la cooperativa tiene la originalidad y por tanto el interés adicional, de no tener ánimo de lucro. Tras haber enumerado las características originales de las cooperativas a través de la normativa europea que les es propia[108], el Tribunal de Justicia concluye que la tributación especial es lícita, porque la propia cooperativa se encuentra en una situación especial:

"Atendiendo a las especiales características propias de las sociedades cooperativas, debe considerarse, por tanto, que las sociedades cooperativas de producción y de trabajo (...) no pueden considerarse, en principio, en una situación de hecho y de derecho equiparable a la de las sociedades mercantiles, siempre que, no obstante, actúen en interés económico de sus socios y mantengan con ellos una relación personal especial, no puramente mercantil, en la que dichos socios participen activamente y tengan derecho a un reparto equitativo de los resultados económicos."[109]

¿En qué texto debe establecerse el requisito de la imposición específica?

No sólo es necesario definir las normas precisas que deben adoptarse para tener en cuenta las particularidades de las empresas de ESS, sino también determinar la naturaleza adecuada de estas normas. Esto dependerá a menudo de la importancia que se de a la propia ESS y del nivel legal de su reconocimiento. Dada la escasez de disposiciones constitucionales específicas para la ESS, no es de extrañar que no existan normas constitucionales en materia de fiscalidad. Sin embargo, se puede encontrar un ejemplo en

107. CJUE, 1re ch., 8 sept. 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze et Agenzia delle Entrate c/Paint Graphos Soc. coop. arl. et al., aff. C-78/08 à C-80/08, JOUE 311, 22 oct. 2011, p. 6; Rev. Sociétés 2012. 104, note G. Parleani.

108. Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo sobre el estatuto de la sociedad cooperativa europea, DO I 207, p. 1. 22 de julio de 2003.

109. Apartado 61 del asunto Paint Graphos, citado anteriormente.

relación con las cooperativas en la Constitución brasileña en su artículo 146:

"Una ley complementaria deberá: III. Establecer normas generales para la legislación fiscal, en particular con respecto a (...) c) el tratamiento fiscal adecuado de los actos cooperativos realizados por las entidades cooperativas."[110]

Este ejemplo es inspirador y debe verse a la luz de la ausencia de disposiciones fiscales en la mayoría de las leyes sobre ESS. Aunque algunos autores relacionan el establecimiento de medidas fiscales específicas para la ESS con la creación de instituciones públicas dedicadas a ello[111], esto es sólo un impacto indirecto. Nos parece que es posible ir más allá, sin entrar en detalles. Este es el caso, por ejemplo, de la ley portuguesa, según la cual "las entidades de la economía social gozan de un estatuto fiscal más favorable definido por la ley en función de su estatuto y naturaleza respectivos."[112]

También sería posible dar algunas orientaciones generales sobre las adaptaciones deseadas, o sobre los criterios a privilegiar, pero no es posible ir más allá dada la diversidad de situaciones. Solo las medidas detalladas, específicas para cada tipo de empresa, pueden establecer realmente un estatuto fiscal aplicable por las empresas y ser revisada por los tribunales.

LA FINANCIACIÓN DE LAS EMPRESAS Y ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Conocimiento de las necesidades de las empresas de ESS en cada país para el desarrollo de una política pública eficaz

Las dificultades de las empresas de la ESS para obtener financiación son casi consustanciales a su existencia. Sin embargo, la afirmación general de la falta de financiación tiene una dimensión absoluta que hace difícil, si no imposible, desarrollar una respuesta adecuada. Por ello, los estudios más recientes hacen hincapié en la variedad de situaciones. Así, incluso antes de destacar las dificultades, hay que señalar que las fuentes de financiación varían según la forma jurídica de la empresa[113]. Además, ESS France ha pro-

110. República Federativa de Brasil. Constitución de Brasil, artículo 146, apartado c), 1988.

111. G. Caire & W. Tadjudje. (2019). "Vers une culture juridique mondiale de l'entreprise d'ESS ? Une approche comparative internationale des législations ESS", RECMA, vol. 353, n° 3, pp. 74-88.

112. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley n° 68/XII-1, artículo 11, 8 de mayo de 2013.

113. International Labour Organization. "Social Finance for Social Economy, working paper n° 67", 2015.

puesto un estudio detallado de las necesidades de financiación en Francia[114]. Un estudio de este tipo puede servir como método para preparar una política pública adecuada, porque trata de identificar con precisión dónde están las necesidades: el retraso en el pago de las subvenciones a las asociaciones, la falta de capital propio que sirva de garantía para obtener préstamos bancarios, las necesidades especiales en el momento de la puesta en marcha o del cambio de escala, etc. No importa cuáles sean las conclusiones, ya que diferirán de un país a otro, pero un conocimiento detallado de las necesidades reales de financiación es esencial para una política pública eficaz.

De las subvenciones públicas a la financiación híbrida para las empresas de ESS

Las políticas de financiación pública no pueden ser exclusivas de la ESS, sino que se coordinan necesariamente con las estructuras económicas y estatales de cada país o continente, así como con otras políticas públicas. Por lo tanto, las propuestas que se presentan a continuación son solo los temas tradicionales para la financiación de la ESS y depende de la situación individual para tomar las decisiones correctas. Es tradicional ver las subvenciones como fuente histórica de financiación de la ESS, como una edad infantil que debe superarse al entrar en el mercado. Una de las aportaciones de la ESS ha sido mostrar la falsedad de esta oposición, ya que muchas producciones requieren una financiación híbrida, pública y privada, que responda a la compleja naturaleza del bien o servicio producido, mezclando el beneficio privado y el interés general. Además, no hay que perder de vista que las subvenciones no son específicas de la ESS: conocemos las subvenciones a la agricultura, a la exportación y a la explotación petrolífera.

¿Hay que definir una subvención?

La legislación francesa lo hace: “Las subvenciones, en el sentido de esta ley, son contribuciones facultativas de cualquier tipo, valoradas en el acto de atribución, decididas por las autoridades administrativas y los organismos encargados de la gestión de un servicio público industrial y comercial, justificadas por un interés general y destinadas a la realización de una acción o de un proyecto de inversión, a la contribución al desarrollo de actividades o a la financiación global de la actividad del organismo de derecho privado beneficiario. “Estas acciones, proyectos o actividades serán iniciadas, definidas y ejecutadas por las entidades de derecho privado beneficiarias. “Estas contribuciones no pueden constituir una remuneración por servicios indivi-

114. ESS France, “Le financement des entreprises de l’Économie Sociale et Solidaire”, Rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberguien, 2017.

dualizados que satisfagan las necesidades de las autoridades u organismos que las conceden."[115]

La ventaja de una definición de subvención es dotarla de un marco jurídico y distinguirla de otros tipos de flujos financieros entre el Estado y una empresa. De hecho, una transferencia monetaria entre el Estado y una empresa de Economía Social y Solidaria puede corresponder a realidades muy diferentes, lejos de una subvención. Por ejemplo, cuando el Estado remunera contractualmente a una empresa asociativa que acoge a jóvenes que han delinquido o que clasifica residuos, no suele haber subvención, sino remuneración por un servicio prestado a la comunidad, servicio que a veces presta en los mismos términos una empresa de capital que también es remunerada. Es importante hacer esta distinción debido ya que existe un doble riesgo: por un lado, la transformación por parte del Estado de una subvención en remuneración de un servicio convierte a la asociación en un mero ejecutor de misiones definidas por el Estado; por otro lado, la actividad económica de la asociación corre el riesgo de quedar enmascarada por la creencia errónea de que sus recursos consisten exclusivamente en subvenciones.

Las liberalidades: donativos, testamentos

En algunos países y en algunos sectores son una importante fuente de financiación. De origen privado, pueden ser realizadas por personas físicas o jurídicas (empresas). Las políticas públicas son un instrumento importante para su desarrollo, o no, a través de la facilitación, o incluso los incentivos, que pueden proporcionar.

En sentido estricto, no se prohíben las donaciones, salvo que los poderes públicos muestren reticencias hacia determinadas empresas de la Economía Social y Solidaria, o hacia determinadas fuentes de financiación (financiación procedente del extranjero, por ejemplo). No obstante los límites pueden surgir de las restricciones a la libertad de disponer del propio patrimonio para proteger, por ejemplo, a la familia. Por otro lado, la financiación de determinadas actividades puede estar regulada. Este es el caso, por ejemplo, de los partidos políticos. O se rechazan ciertas actividades por considerarlas nocivas y se desaconseja su apoyo mediante donaciones por preceptos morales o religiosos, posiblemente transcritos en la ley. Adicionalmente, se pueden poner en marcha políticas públicas para fomentar las

115. República Francesa. Ley N° 2000-321 relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones, artículo 9 1). 12 de abril de 2000.

donaciones, especialmente a través de los impuestos. Esto puede suponer una reducción de la tributación de la donación para determinados fines, o incluso un apoyo más fuerte con la concesión de reducciones del impuesto sobre la renta en beneficio del donante.

¿A favor o en contra de la aplicación de lass liberalidades? El argumento favorable sería que la contribución privada a las empresas de ESS puede compensar las limitaciones del apoyo público. Por otra parte, cualquier apoyo fiscal a las donaciones privadas significa, en última instancia, que todos los ciudadanos contribuyen a las preferencias expresadas por los donantes.

Social Impact bonds y sus vecinos

En los últimos diez años, se ha propuesto una nueva modalidad de financiación con los llamados social impact bonds, pero estos son objeto de numerosos cuestionamientos. En mayo de 2019, Nadine Pequeneza, que dedicó una película[116] a este fenómeno, contabilizó 151 ejemplos en 29 países.

¿Qué son? Los bonos de impacto social consisten en inversiones realizadas por particulares, además de la financiación pública, en las que el inversor se compromete a condicionar el reembolso a la consecución de unos resultados sociales determinados en el momento de la inversión. En la práctica, estos acuerdos no están sujetos a una regulación pública y, por tanto, son infinitamente variados. Sin embargo, son el resultado de decisiones públicas, ya que consisten en una nueva forma de asociación público-privada, y las personas públicas son, por tanto, las iniciadoras: suelen ser asociaciones locales. Sin embargo, la operación creada a nivel nacional en Francia en 2016 tenía como objetivo proporcionar un marco jurídico seguro: "(...) una convocatoria de proyectos, redactada en forma de pliego de condiciones, ofrece a los agentes sociales y a sus financiadores privados un marco jurídico seguro que les permite celebrar un contrato de impacto social."[117] A finales de 2019, se habían firmado seis contratos con vistas a aumentar su desarrollo[118].

¿A favor o en contra de la implementación de los bonos de impacto social? A primera vista, el mecanismo es beneficioso para la comunidad en todos los casos: o bien se logra el objetivo social y el inversor privado puede ser reembolsado y remunerado sin remordimientos, o bien no se logran los objetivos

116. The Invisible Heart, HitPlay Productions, 2019.

117. Extracto de la convocatoria de proyectos interministerial Contrato de Impacto Social por Martine Pinville. 14 de marzo de 2016.

118. AVISE, "Impact Social Contrats à Impact Social : où en est-on ?" Publicado el 21 de octubre de 2019 – Actualizado el 18 de febrero de 2021.

sociales y el coste lo asume principalmente el inversor. Sin embargo, se han planteado varias objeciones a estas experiencias: el riesgo de no financiar proyectos innovadores que ya han tenido éxito, el coste financiero de la evaluación del impacto social para determinar si el inversor es reembolsado/remunerado, el riesgo de una evaluación cuantitativa en lugar de cualitativa, el elevado coste de remuneración del inversor para compensar el riesgo asumido, la simplificación de problemas complejos al centrarse en una sola operación, etc.

La empresa de impacto social

Luxemburgo ha creado una forma original de empresa de ESS que se basa en esta idea de impacto social: la empresa de impacto social[119]. Es una empresa sujeta a la aprobación ministerial en consideración a varias condiciones. Mencionemos únicamente la obligación de elaborar un informe de impacto anual. Además del hecho de que la aprobación siempre puede ser retirada si la empresa no opera de acuerdo con los requisitos legales, es importante tener en cuenta la originalidad del capital de la empresa[120] :debe estar compuesto por acciones de impacto que no dan lugar a ninguna remuneración, pero también puede incluir acciones de rendimiento, cuya remuneración está condicionada al impacto social de la empresa. Sin embargo, hasta la fecha, todas las empresas de impacto aprobadas tienen el 100% del capital social de impacto, ya que sólo este último se beneficia de las ventajas fiscales.

¿Social outcome contracting o fondo de desarrollo autónomo?

Es posible crear o fomentar un fondo de desarrollo interno para la Economía Social y Solidaria. Estos fondos pueden ser creados espontáneamente por las empresas del sector, pero los poderes públicos pueden incentivarlos. Grecia ofrece un ejemplo de fondo de desarrollo apoyado por las autoridades públicas, pero su experiencia es demasiado nueva para sacar conclusiones. El ejemplo más exitoso es, sin duda, Italia con sus fondos de desarrollo cooperativo. Según el artículo 2545 del Código Civil, las cooperativas deben destinar el 30% de sus excedentes netos a las reservas legales, pero además una parte de estos excedentes a un fondo mutuo de promoción y desarrollo de la cooperación[121]. La Ley 59/1992 especifica las modalidades de aplicación. En particular, determina la base de la obligación, es decir, el 3% de los excedentes[122].

119. Gran Ducado de Luxemburgo. Diario oficial. Ley de creación de sociedades de impacto social. 12 de diciembre de 2016.

120. Ibid, artículo 4.

121. República Italiana. Código Civil, artículo 2545 quater 2.

122. República Italiana. Ley n° 59/1992 por la que se establecen nuevas disposiciones relativas a las sociedades cooperativas. Artículo 11, apartado 4.

El ejemplo de los fondos de inversión italianos

Estos fondos mutuos pueden ser creados por las asociaciones nacionales que representan a las cooperativas. Estos fondos tienen como objeto exclusivo la promoción y financiación de nuevas empresas e iniciativas de desarrollo cooperativo, con preferencia por los programas dedicados a las innovaciones tecnológicas y al desarrollo del sur. Para lograr su objetivo, los fondos pueden promover la creación de sociedades cooperativas o sus uniones, así como tomar participaciones en sociedades cooperativas o empresas controladas por ellas. También pueden financiar programas especiales de desarrollo para las cooperativas y sus uniones, organizar la formación profesional del personal directivo, administrativo o técnico del sector cooperativo, promover la investigación en materia económica y social sobre temas de interés para el movimiento cooperativo. El reparto no es estrictamente imperativo, en la medida en que una cooperativa puede no ser miembro de una asociación representativa o esta al no haber creado un fondo de desarrollo mutuo; en este caso, la obligación de repartir el 3% de los excedentes no desaparece, sino que debe realizarse a favor del Ministerio de Trabajo.

Sin embargo, el ejemplo italiano no se refiere a la Economía Social y Solidaria en su conjunto, puesto que Italia no la aborda de esta manera y por lo tanto, no se puede reproducir como tal. No obstante, es posible inspirarse en ella para participar en la financiación de la ESS y para que esto se puede llevar a cabo, hay una condición previa que debe cumplirse: para que las federaciones o cualquier otra agrupación de empresas de la ESS puedan recibir y llevar a cabo proyectos de financiación, deben contar con un mínimo de legitimidad y confianza por parte de estas empresas, es decir, una estructura suficientemente permanente en el sector. Esta solución es fácil de imaginar en el contexto normativo camerunés, por ejemplo, a condición de que la realidad vivida se aproxime lo suficiente al marco jurídico.

Asignación del ahorro de los empleados

Para fomentar la inversión en la ESS, la legislación francesa ha tratado de movilizar el ahorro de los trabajadores. Para entender este mecanismo, es importante tener en cuenta que en Francia existe desde hace varias décadas una política de participación de los trabajadores en los resultados de la empresa. Como tales, tienen derecho a recibir una parte de los beneficios de la empresa, y se han establecido mecanismos de ahorro para fomentar o imponer la inversión en el sector productivo.

Desde 2001, los planes de ahorro creados a nivel de empresa deben permitir

la inversión en empresas solidarias[123], ahora llamadas empresas solidarias de utilidad social. Estas empresas solidarias de utilidad social están sujetas a una aprobación pública condicionada por los siguientes criterios[124] : deben ser una empresa de ESS, tener un objetivo de utilidad social, el coste de sus actividades de utilidad social debe tener un impacto significativo en sus resultados, deben limitar la remuneración de los directivos a diez veces el salario mínimo para el mejor pagado y siete veces para la media de los cinco mejores pagados y, por último, los títulos de capital de estas empresas no pueden cotizar en bolsa. También hay que tener en cuenta que a determinadas empresas se les facilita la homologación: empresas de inserción por actividad económica, empresas del sector médico-social.

El mecanismo no tiene carácter obligatorio para los asalariados, pero es obligatorio para cualquier acuerdo de participación incluirlo y, por tanto, pedir a los trabajadores que elijan este tipo de inversión. Se trata, por tanto, de un incentivo indirecto. Esta cuestión es difícil de disociar de la de la posición y el estatuto de los asalariados en la Economía Social y Solidaria. En cualquier caso, se trata de una forma de participación de los asalariados en la empresa que puede facilitar su integración en el poder de dirección en las empresas en las que no lo son.

¿A favor o en contra del ahorro de los trabajadores? Este enfoque debe considerarse junto con la creciente influencia de los trabajadores en la economía a través de los fondos de pensiones[125] e incluso de los fondos soberanos. Los asalariados también pueden ser ahorradores e influir en las decisiones económicas a través de sus elecciones de inversión, siempre que se organicen suficientemente para dar un peso efectivo a la masa cuantitativa de sus ahorros. Esto podría ser una importante palanca para la Economía Social y Solidaria.

El *crowdfunding*

El *crowdfunding* no concierne en primer lugar a las empresas de la ESS, y se menciona más a menudo para las start-ups; pero tiene un lugar especial en relación con la ESS, en la medida en que permite el contacto con el público en general y donde la financiación colectiva puede sustituir a una única financiación institucional a pesar de la debilidad de cada financiación individual. Recordemos que la financiación colectiva es ante todo un

123. República Francesa. Código del Trabajo. Artículo L.3332-17.

124. Ibid, artículo L.3332-17-1.

125. G. Klec & D. Mum, "Trade union influence on companies via pension fund investment", pp. 119-146.

método, en la medida en que abre diferentes modos de financiación. De hecho, el dinero recaudado de este modo puede utilizarse para hacer una donación, con o sin contraprestación, o para suscribir un capital o hacer un préstamo[126]. Se trata de una actividad privada que no requiere una política pública específica, pero el desarrollo seguro de este fenómeno depende de la adopción de un marco jurídico seguro, principalmente en lo que respecta a los intermediarios.

EL APROVECHAMIENTO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La inclusión de consideraciones sociales y medioambientales en los criterios de selección

El Estado no sólo es un emisor de normas, sino también un actor en el juego económico y, como tal, tiene influencia como mandante. Esta influencia siempre ha existido, ya que la elección de los socios económicos está entrelazada con consideraciones políticas. El peso del Estado en la esfera económica ha aumentado considerablemente, y al mismo tiempo su posible influencia. De esta forma, se han abandonado las prácticas individuales de contratación pública en favor de un tratamiento más formal y transparente. Sin embargo, esto no ha impedido que los poderes públicos sigan utilizando la contratación pública como palanca, en todos los continentes, mediante la imposición de determinadas obligaciones a sus cocontratantes: empleo de una cantidad mínima de personas discapacitadas, desempleadas, racializadas, etc[127]. El otro mecanismo, relacionado con el anterior, ha consistido en reservar una determinada proporción de contratos públicos para una determinada categoría de empresas. Esta práctica tradicional ha chocado con una creciente demanda al Estado, bajo la presión de un neoliberalismo dominante. Además de la transparencia, se han definido los criterios prescritos para la selección de licitadores para los contratos públicos, que se limitan esencialmente al mejor precio. En estas condiciones, se excluyeron los criterios sociales o políticos. En los últimos años han resurgido los llamamientos a un comportamiento dinámico por parte de las autoridades públicas, sobre todo a favor de la Economía Social

126. Resumen: A. Rey-Marti, A. Mohedano-Suanes & V. Simon-Moya. "Crowd-funding and social enterpreneurship: Spotlight on intermediaries", Sustainability, 11(4):1175. Febrero de 2019.

127. C. Mccrudden, "Using public procurement to achieve social outcomes". Natural resources Forum, vol. 28, Issue 4, pp. 257-267. Noviembre de 2004.

y Solidaria, o la toma en consideración de las consideraciones medioambientales.

Tomemos como ejemplo el Reino Unido. Según el artículo 38.1 del Reglamento de Contratos de Servicios Públicos (Utilities Contracts Regulations) 2016 n° 274, los servicios públicos pueden: "a) reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a los talleres protegidos y a los operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de las personas discapacitadas o desfavorecidas, o b) prever que dichos contratos se lleven a cabo en el marco de regímenes de empleo protegido siempre que al menos el 30% de los empleados de dichos talleres, operadores económicos o regímenes sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos."[128]

Esta nueva solución ha sido posible gracias a la adopción de una nueva directiva europea[129] sobre el tema. Dispone, en particular, que:

"Los Estados miembros podrán reservarse el derecho de participar en los procedimientos de contratación pública a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y laboral de personas discapacitadas o desfavorecidas, o prever la realización de dichos contratos en el marco de programas de empleo protegido, siempre que al menos el 30% del personal de dichos talleres, operadores económicos o programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos".

La legislación francesa ha consagrado en su transposición europea la posibilidad de reservar los contratos a las empresas de ESS, tal y como establece el artículo L.2113-15 del Código de Contratación Pública[130] :

"Los contratos o los lotes de un contrato que se refieran exclusivamente a los servicios sociales y a otros servicios específicos enumerados en un anuncio anexo al presente código podrán ser reservados por un poder adjudicador, incluso cuando este actúe como entidad adjudicadora a las empresas de la Economía Social y Solidaria definidas en el artículo 1 de la Ley n° 2014-856 del 31 de julio de 2014 sobre la Economía Social y Solidaria, o a las estructuras equivalentes, cuando su objetivo sea asumir una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios mencionados en esta lista".

Pero el continente europeo no tiene la exclusividad de esta práctica, como demuestra el ejemplo coreano. De hecho, el artículo 12 de la Ley de Empre-

128. Reino Unido. Utilities Contracts Regulations n° 274. Artículo 38, párrafo 1. 2016.

129. Unión Europea. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. Artículo 20. 26 de febrero de 2014.

130. República Francesa. Código de la contratación pública. Artículo L.2113-15.

sas Sociales de 2007[131] establece que

"(1) El director de una institución pública (...) fomentará la compra preferente de bienes y servicios producidos por empresas sociales.

(2) Cuando el director de una institución pública elabore un plan de compras (...), incluirá un plan separado sobre la compra de bienes y servicios producidos por empresas sociales".

La opción de reservar determinados contratos públicos

No basta con prever abstractamente cláusulas destinadas a favorecer a las empresas de la Economía Social y Solidaria. El ejemplo de Luxemburgo lo demuestra. La Unión Luxemburguesa de la Economía Social y Solidaria ha invertido mucho en la elaboración de una guía para la aplicación de las cláusulas sociales en los contratos públicos[132]. legislación luxemburguesa prevé la posibilidad de reservar determinados contratos públicos "para talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas, o prever la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, siempre que al menos el 30% del personal de estos talleres, operadores económicos o programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos."[133] No cabe duda de que esto afecta a varias empresas de la Economía Social y Solidaria por su propia finalidad. Sin embargo, el único ejemplo de una cláusula de este tipo en un contrato público por parte de un municipio no benefició a una empresa de ESS porque no hubo ninguna oferta de una empresa de ESS. Una de las razones es la frecuente elección de la forma de asociaciones sin ánimo de lucro, que la jurisprudencia ha decidido que no pueden licitar en un contrato público[134]. La conclusión que hay que sacar es sencilla: hay que tener en cuenta el contexto.

Brasil ofrece un interesante ejemplo de reflexión sobre la consideración global del acceso a los mercados públicos. Hay que decir que ya en 1988 su Constitución proclama la prioridad de las cooperativas en el sector minero:

"Las cooperativas [...] tendrán prioridad en la obtención de autorizaciones o concesiones para la exploración y explotación de los recursos y yacimientos minerales en las zonas en las que operen y en las que se establezcan de

131. República de Corea. Ley de desarrollo de las empresas sociales, Ley N° 8217. Artículo 12. 3 de enero de 2007.

132. Unión Luxemburguesa de Economía Social y Solidaria. "Las cláusulas sociales en los contratos públicos". 2016.

133. Ibid., Artículo 15, párrafo 1.

134. Gran Ducado de Luxemburgo. Tribunal Administrativo – Sentencias n°24416C – 24427C del 2 de diciembre de 2008 – Contratos públicos.

acuerdo con el art. 21, XXV, en las condiciones que establezca la ley."[135]

Sin embargo, esto no es exactamente en el ámbito de la contratación pública. En este sentido, podemos retener de esta experiencia la necesidad de incluir la regulación de la contratación pública en una política más global de la que sólo puede ser un aspecto. Así, la importancia de la comunicación electrónica en torno a los contratos públicos, ya para su difusión, corre el riesgo de no permitir a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria participar en las licitaciones si tienen un acceso más limitado que otros actores a este medio, lo que haría más o menos inútiles las preferencias que se les concederían[136].

LA IMPORTANCIA DE LAS ESTADÍSTICAS

En sentido estricto, la importancia de las estadísticas no está en duda; existe un acuerdo general sobre la necesidad de conocer la extensión de un objeto para poder reclamar y aplicar un tratamiento adecuado al mismo. Además, la mayoría de las legislaciones adoptadas a favor de la Economía Social y Solidaria, por ejemplo, el artículo 12 de la ley francesa o el artículo 7.2 de la ley de Cabo Verde, mencionan la cuestión de las estadísticas; sin embargo, excluiremos a la ley camerunesa, que no dice nada al respecto.

¿Qué queremos contar?

Sin embargo, todavía existe una gran incertidumbre sobre cómo abordar la cuestión de la evaluación cuantitativa. La primera cuestión que hay que resolver es qué queremos contar: las propias empresas, su peso en la economía, el número de empleados, el número de beneficiarios, etc. La base es, sin duda, el recuento de las empresas afectadas, que se realiza mediante registros especiales, o la adopción de categorías particulares en los registros ya existentes. Como ejemplo de la primera solución, podemos tomar el registro general de unidades de Economía Social en Camerún[137]. No está claro si este registro general tiene una finalidad informativa o de control, pero en cualquier caso podría utilizarse como fuente de información. Entre

135. República Federativa de Brasil. Constitución de Brasil. Artículo 174. 1988.

136. L. F. Foresti, R. S. Arantes & V. Rossetto, "The Use of the Public Procurement Power to Promote the Development of Small Businesses: The Brazilian Experience, International Public Procurement Conference", 2005, pp. 334-372.

137. República del Camerún. Ley marco que regula la economía social, ley 2019/004. Artículo 6. 25 de abril de 2019.

las categorías especiales del registro existente, cabe destacar la creación de la categoría de empresas de Economía Social y Solidaria, a la que pueden dirigirse las empresas comerciales que cumplan las condiciones[138]. Desde este punto de vista, siempre existe una intervención pública, sea cual sea su naturaleza, que permite decir antes si una determinada empresa forma parte de la ESS.

¿Para qué sirve un registro?

Si se excede la primera fase del registro, las dificultades se multiplican. No sólo se planteará la cuestión de si existe o no una empresa de ESS, sino que hay formas muy diferentes de contarlas o estudiarlas. Respecto a esto, el artículo 6 de la Ley coreana de 2007[139] prevé un estudio de los hechos en los siguientes términos:

"El Ministro de Empleo y Trabajo realizará cada cinco años un estudio factual sobre las actividades de las empresas sociales e informará de los resultados al Consejo de Política de Empleo".

Para ello, la ley española crea una institución, el Consejo para el Desarrollo de la Economía Social, cuya competencia se recoge en el artículo 13 de la ley de 2011 en su apartado g:

"Publicar un informe previo sobre la adopción de medidas de información estadística sobre las entidades de la Economía Social en los términos de la disposición adicional primera de esta ley."[140]

En la primera disposición adicional se indica que:

"El Ministerio de Trabajo e Inmigración adoptará, en colaboración y coordinación con los departamentos ministeriales y las administraciones que puedan tener competencia en el registro de entidades de la Economía Social, y previo informe del Consejo de Fomento de la Economía Social, las medidas necesarias para garantizar la información estadística de estas entidades, así como de sus organizaciones representativas, periódicamente actualizada y adaptada en su clasificación al catálogo previsto en el artículo 6 de esta ley."[141]

Sin embargo, la voluntad política se enfrenta a una dificultad técnica rela-

138. República Francesa. Ley n°2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 1, II. 31 de julio de 2014.

139. República de Corea. Ley de desarrollo de las empresas sociales, Ley N°8217. Artículo 6. 3 de enero de 2007.

140. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 9. 29 de marzo de 2011.

141. Ibid.

cionada con la identificación precisa de las empresas afectadas. Cuando el enfoque legislativo es esencialmente reglamentario, es decir, incluye una lista de estatutos jurídicos incluidos en la Economía Social y Solidaria, la dificultad se reduce, al menos cuando el país puede contar con un censo fiable de empresas y su forma jurídica. No obstante, la legislación también suele referirse a las características generales, lo que plantea la cuestión de cómo tenerlas en cuenta[142].

El ejemplo del Instituto de Estadística de Quebec

Quebec ofrece un ejemplo interesante de desarrollo de estadísticas basadas en la definición legislativa[143]. El Instituto comenzó elaborando una "base de muestreo" al que aplicó un filtro. La base de muestreo estaba formada principalmente por las empresas con los estatutos que la ley considera principalmente como parte de la Economía Social y Solidaria, a las que se añadieron todas las empresas que dicen formar parte de la Economía Social o que están asociadas a ella por otros. El Instituto envió una encuesta a todas estas empresas, cuyas preguntas estaban destinadas a determinar si se cumplían o no las características exigidas por la ley. Este tratamiento tiene el mérito de permitir una buena selección de empresas de la Economía Social, pero también hay que tener en cuenta que la selección no se hace sobre la base de todas las empresas, sino sobre una base de muestreo.

Sin embargo, el método de Quebec tiene otro interés: es especialmente valioso para quienes quieren tomarse en serio la ley. Existen otros proyectos estadísticos, con pretensiones supranacionales, que desarrollan métodos adaptados; el más conocido y exitoso es probablemente el del Centro Johns Opkins. Este proyecto, al igual que los que compiten con él, tiene la gran desventaja de estar desconectado de las contingencias nacionales, precisamente porque pretende aplicarse más allá de un solo país. El proyecto estadístico puede perfeccionarse e integrar un número cada vez mayor de empresas, pero sigue estando sujeto a dos dificultades. En primer lugar, la pluralidad de propuestas de esquemas y métodos pone de manifiesto sus fundamentos políticos. En segundo lugar, si estas propuestas se adoptaran en un ámbito geográfico supranacional, es probable que se superpusieran rápidamente con cualquier definición jurídica que se diera, ya que la abstracción de la ley tendría poco peso frente a la realidad de las cifras.

142. Artis A & Bouchard M. J. & Rousselière D, (2015). "L'économie sociale compte-t-elle? Comment la compte-t-on ? Représentations de l'économie sociale à travers les indicateurs statistique", CIRIEC Working Papers 1502, CIRIEC – Université de Liège.

143. Instituto de Estadística de Quebec. "La economía social en Quebec. Resumen estadístico". P. 199. 2016.

La opción de las cuentas satélite

Por lo tanto, parece esencial garantizar que las estadísticas se desarrollen sobre la base de la ley, y no junto a ella. No basta con identificar a las empresas afectadas, sino que es necesario recopilar la mayor cantidad de información relevante posible, y en este sentido es de agradecer la referencia explícita de Túnez a la creación de una cuenta satélite dedicada en el instituto nacional de estadística, en línea con el registro de empresas[144]. Esto no impide la elaboración de indicadores complementarios para medir la calidad de vida, el desarrollo humano, el progreso social y la sostenibilidad de la economía, así como su integración en las publicaciones existentes que contienen indicadores económicos tradicionales[145].

144. República de Túnez. Ley nº 2020-30 relativa a la economía social y solidaria, artículo 12. 30 de junio de 2020.

145. Reino de Bélgica, artículo 108, apartado 1, de la Ley de 21 de diciembre de 1994 por la que se establecen disposiciones sociales y diversas, modificada por la Ley de 8 de marzo de 2009 y por la Ley de 28 de febrero de 2014, modificada por el artículo 2 de la Ley de "indicadores complementarios" del 23 de enero de 2014

UNA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR: LA ESTRUCTURACIÓN EN REDES

La auto-organización del sector de la Economía Social y Solidaria es una ley constante que apoya en los requisitos para que la empresa pueda registrarse en la ESS. Su objetivo es potenciar sus actividades económicas y maximizar el beneficio social producido mediante la creación de redes horizontales y equitativas con otras organizaciones de la ESS[146]. La ley puede tener objetivos muy diferentes, dependiendo principalmente de la estructura del Estado, pero también del grado de estructuración del sector. A grandes rasgos, las opciones a elegir pueden dividirse en tres categorías: estructuración libre u orientada, estructuración política o económica y poderes representativos o policiales.

ESTRUCTURACIÓN LIBRE U ORIENTADA

Ambos extremos del panorama pueden ilustrarse en el continente africano. Por un lado, existe una gran libertad en Cabo Verde, donde las empresas del sector pueden constituir libremente asociaciones, sindicatos, federaciones y confederaciones, cuyos estatutos determinan y gestionan[147]. En el otro extremo se encuentra Camerún, donde las unidades de Economía Social pueden juntars[148], pero estas agrupaciones deben obedecer a un trabajo en red sectorial horizontal y/o vertical[149], y los principios de funcionamiento de estas redes y su representación en los órganos de participación institucional están fijados por la normativa[150].

146. República Helénica (Grecia). Ley n° 4430/2016 sobre la Economía Social y Solidaria. Artículo 3. 31 de octubre de 2016.

147. República de Cabo Verde. Ley n° 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 8. 24 de marzo de 2016.

148. República del Camerún. Ley marco que regula la economía social, ley 2019/004. Artículo 13, apartado 1. 25 de abril de 2019.

149. Ibid., Apartado 2.

150. Ibid., Artículo 14, apartado 2.

Más allá de la diferencia en el peso del control estatal sobre la organización del sector, existe al menos una misma función asignada: la representación y defensa de los intereses de las entidades afectadas. La organización es tradicionalmente piramidal a nivel territorial, pero puede combinarse con una diferenciación por sectores de actividad, o incluso en función del estatuto jurídico de las empresas.

ESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA O POLÍTICA

La estructuración más evidente es la política, en el sentido de que da cuenta de la defensa de los intereses de los miembros. Pero la organización del sector también puede tener una dimensión económica, a través de la búsqueda de coordinación, o incluso de cooperación entre las empresas de la Economía Social y Solidaria. Si la empresa colectiva se justifica por la necesidad de reforzar a los miembros individuales y de concretar la cooperación, que se considera más eficaz que la competencia, el mismo razonamiento puede extenderse a las empresas que comparten los mismos valores y esto conlleva a que puedan tener un interés en cooperar y necesiten un marco legal para expresarlo. La legislación griega lo contempla explícitamente bajo el epígrafe de cooperación económica[151], que puede adoptar la forma de un contrato o de una agrupación más estructurada, sujeta a la misma ley y susceptible de convertirse en una empresa de Economía Social y Solidaria. La legislación francesa ofrece un ejemplo interesante con una estructura dedicada de la Unión de la Economía Social[152].

Para promover esta cooperación, la legislación francesa ha diseñado una estructura que respeta el modelo cooperativo, correspondiendo así a los requisitos tradicionales de las empresas de Economía Social. En estos sindicatos, dos tercios de los miembros deben pertenecer a la ESS y también deben constituir al menos la mayoría de la junta directiva. Su finalidad es la gestión de los intereses comunes de sus miembros y el desarrollo de sus actividades, lo que la convierte en una herramienta de desarrollo económico a través de la cooperación. Sin prever una entidad especial dedicada, Túnez exige a estas empresas que "cooperen voluntariamente y se ayuden mutuamente"[153], de lo que se puede concluir que el alcance de la colaboración no es sólo político.

151. República de Cabo Verde. Ley nº 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 7. 24 de marzo de 2016.

152. República Francesa. Ley N° 47-1775 relativa al estatuto de la cooperación. Artículo 19. 10 de septiembre de 1947.

153. República de Túnez. Ley nº 2020-30 relativa a la economía social y solidaria, artículo 4. 30 de junio de 2020.

LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN O DE POLICÍA

Como mínimo, las entidades federadas de la Economía Social y Solidaria tienen la función de representar a sus miembros y en este sentido constituyen una especie de lobby, a menudo reconocido por la ley. La ley puede incluso decidir darles un lugar en los organismos oficiales, como el Consejo Económico y Social[154]. Sin embargo, se plantea la cuestión de si las organizaciones paraguas de la ESS no deberían asumir la regulación del sector y el ejercicio del poder disciplinario. Por supuesto, todas las empresas afectadas están obligadas por la ley que las rige y, a menudo, por la ley específica de su estatuto jurídico, pero es posible añadir obligaciones adicionales más precisas y dejar la determinación de éstas, en forma de *soft law*, a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria. Esto requiere tanto una estructuración bastante sólida del sector como una confianza suficiente por parte de las autoridades políticas, es decir, una gran madurez; no hay muchos ejemplos de ello.

El derecho francés ofrece una interesante construcción gradual. Por un lado, encomienda al Consejo Superior de Economía Social y Solidaria, es decir, al organismo que reúne a las autoridades públicas y a los representantes del sector, la elaboración de una guía que defina las condiciones para la mejora continua de las buenas prácticas[155]. La mayoría de las empresas del sector están obligadas a informar su cumplimiento de esta guía. El segundo nivel es específico del sector cooperativo, con el mecanismo de la auditoría, que consiste en exigir el informe de una persona independiente aprobada por las autoridades públicas, que de fe del cumplimiento de los principios cooperativos[156]. La ley de cooperativas asigna la determinación de las normas de la auditoría cooperativa al consejo superior de la cooperación[157]. Además, en el ámbito agrícola, todo el mecanismo de revisión de las cooperativas, hasta la sanción de retirada de la autorización, pertenece, directa o indirectamente, al Alto Consejo de Cooperación Agrícola[158]. Por lo tanto, el abanico de posibilidades es muy amplio.

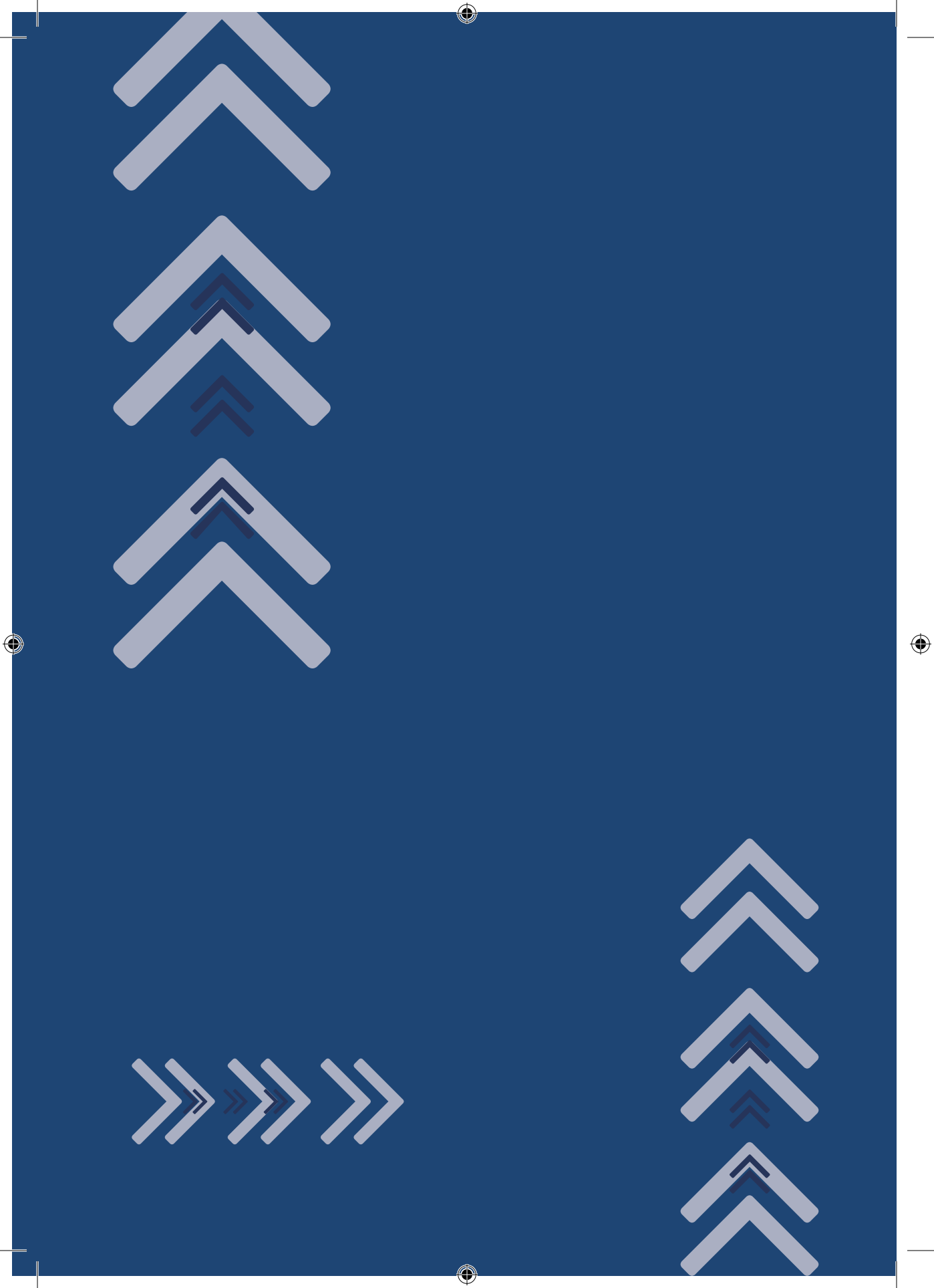
154. República de Cabo Verde. Ley nº 122/VIII/2016 sobre Economia Social. 24 de marzo de 2016.

155. República Francesa. Ley nº 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. Artículo 3. 31 de julio de 2014.

156. República Francesa. Ley nº 47-1775 relativa al estatuto de la cooperación. Artículo 25-1s. 10 de septiembre de 1947.

157. Ibid, artículo 5-1.

158. República Francesa. Código Rural. Artículo 528-1.



¿POR QUÉ PROMOVER LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA?

A esta pregunta, Helena Almirati, una de las integrantes de la Coordinadora Uruguaya de la Economía Solidaria que participó en la redacción de la última ley de Economía Social y Solidaria, respondió: "Vivimos en un mundo donde la economía pone en el centro la acumulación de capital y no el desarrollo humano o la preocupación por el medio ambiente, y donde hay políticas públicas, leyes y programas educativos que se han desarrollado a lo largo de la historia del país para fortalecer y desarrollar este sistema y sus valores. Por lo tanto, el desarrollo de la Economía Solidaria y la legislación y las políticas públicas que la promueven merecen toda nuestra atención y esfuerzo"[1].

1. Helena Almirati. Entrevista con RIPESS. 2019.

La comunidad internacional del desarrollo está de acuerdo en que hay que repensar el concepto: el mantenimiento del statu quo no ha evitado las recientes crisis financiera y alimentaria, el cambio climático, la persistencia de la pobreza y el aumento de las desigualdades. En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debemos considerar a la Economía Social y Solidaria como "una vía importante para transformar el mundo en un lugar mejor".

La propia literatura científica da buena cuenta de las similitudes entre la Economía Social y Solidaria y el desarrollo sostenible, así como del potencial de la primera para el segundo; utilizaremos el ejemplo del artículo de Darryl Reed[2]. Distingue cuatro concepciones de desarrollo conocidas en las últimas décadas, así como cuatro tipos de empresa. Demuestra que las empresas de la Economía Social son las que tienen más posibilidades de lograr un desarrollo más profundo. En primer lugar, bajo el epígrafe de progreso, contrasta el enfoque liberal del desarrollo concebido en su dimensión mayoritariamente económica con los otros tres modelos que le han sucedido, más basados en los derechos humanos. Estos tres modelos se dividen en un enfoque basado en las capacidades (fortalecimiento de las oportunidades, las capacidades y las libertades), un enfoque redistributivo y de reducción de las desigualdades y un enfoque de reconfiguración del poder social. Este último enfoque es el más reciente, que condiciona el desarrollo al empoderamiento y la apropiación efectiva por parte de la población local.

Al mismo tiempo, el autor distingue cuatro tipos de empresas con las que los actores del desarrollo y los Estados se asocian para contribuir al desarrollo. Se trata de empresas tradicionales, empresas socialmente responsables, empresas integradas en un proceso de transparencia sobre su responsabilidad y por último, empresas de la Economía Social. El abandono del modelo puramente económico de desarrollo ha llevado a cuestionar la eficacia de las empresas tradicionales en su contribución al desarrollo y, en consecuencia, a buscar asociaciones con empresas más sensibles a los derechos humanos. A pesar de las ventajas de las empresas socialmente responsables o comprometidas con la transparencia, siguen enfrentándose a importantes críticas y a la sospecha de que siguen siendo de naturaleza neoliberal, ya que su compromiso sincero no cambia su naturaleza subyacente, sino que sólo la limita marginalmente. La superioridad de las empresas de Economía Social en términos de desarrollo se debe a su triple característica: dimensión colectiva,

2. A. M. Reed, D. Reed, "Partnerships for Development: Four Models of Business Involvement", Journal of Business Ethics, 2008, Volume 90, 2009, JSTOR, pp. 3–37.

orientación social, funcionamiento democrático y cooperación entre empresas. Estas tres características ofrecerían una respuesta totalmente adecuada a los desafíos del desarrollo y una fuerte contribución a la reconfiguración de los poderes sociales.

Más allá de las convergencias generales entre los ODS y la Economía Social y Solidaria, un informe del UNRISD[3] destaca cuatro atributos clave de la ESS[4] que pueden facilitar la consecución de los ODS su dimensión democrática y multiactor favoreciendo la resolución de conflictos entre los distintos objetivos; el anclaje local de la ESS y la participación de las poblaciones locales pueden favorecer la necesaria adaptación de los objetivos al contexto local; el origen popular de la Economía Social y Solidaria, y en particular el peso de las mujeres en ella. Es susceptible de garantizar que las políticas beneficien a los más desfavorecidos y eviten la confiscación por parte de las élites o de las instituciones; el principio de cooperación internacional establecido por la ESS es propicio para facilitar la superación del nivel local solo para situarlo en un contexto de interés general.

Hay que hacer hincapié en cinco convergencias particulares: los valores humanistas, la respuesta a las crecientes preocupaciones contemporáneas, los problemas ecológicos y las generaciones futuras, la vivienda y la urbanización y, por último, la cultura democrática.

3. GSEF, "Spotlight On The Social Economy In Seoul", 2018. pp. 1-140 et UNRISD, "L'Économie Sociale et Solidaire pour les Objectifs de développement durable, PANORAMA DE L'ÉCONOMIE SOCIALE à SÉOUL", Julio de 2018.

4. Ibid., Capítulo I, pp. 2-3.

VALORES HUMANISTAS PROMOVIDOS POR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El apego de las empresas de la Economía Social y Solidaria a los valores humanistas es transparente para las cooperativas. “Las cooperativas se basan en los siguientes valores: autoayuda, autorresponsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Al igual que sus fundadores, los cooperativistas creen en los valores éticos de la honestidad, la franqueza, la responsabilidad social y el cuidado de los demás”[5]. Y esta afirmación no es puramente abstracta, sino que se refleja en los principios cooperativos.

Una orientación similar, expresada de manera diferente, se encuentra en la Red Intercontinental para la Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS): “La RIPESS lleva en sus genes la voluntad de contribuir a un cambio sistémico y transformador, en particular demostrando cómo la ESS aporta respuestas a nivel local al sistema imperante que muestra claramente sus límites. Sus miembros creen en la importancia de una globalización de la solidaridad para construir y fortalecer una economía que ponga a las personas y al planeta en el centro de su acción.”[6] La aspiración transformadora de la RIPESS se basa en un análisis del marco económico y político actual que puede no ser compartido por todos, pero que parte, ante todo, de poner a las personas y al planeta en un primer plano. En este sentido, existe una perfecta convergencia con los objetivos de las principales organizaciones internacionales.

Es muy significativo que el título de la Semana de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas en 2019 fuera “Por la humanidad y el planeta.”[7] En términos más generales, la ONU afirma: “Las Naciones Unidas mantie-

5. Alianza Cooperativa Internacional. Declaración sobre la Identidad Cooperativa. 1995.

6. Red Intercontinental para la Promoción de la Economía Social y Solidaria (RIPESS).

7. Naciones Unidas. Cumbre 2019.

nen la paz y la seguridad internacional. Promueve el desarrollo y proporciona ayuda humanitaria a los necesitados. Garantiza el derecho internacional, protege los derechos humanos y promueve la democracia. Hoy en día, los Estados miembros trabajan juntos para combatir el cambio climático".

Citamos a las Naciones Unidas como la organización más generalista. Manifiesta perfectamente la identidad de objetivos con la Economía Social y Solidaria.

Sin embargo, no se trata de presentar una visión maniquea entre una buena Economía Social y Solidaria y una mala empresa capitalista. La Cámara de Comercio Internacional es bastante clara en cuanto a la participación de la empresa capitalista en el mundo. Según sus comunicaciones, la CCI es "la organización empresarial mundial que permite a las empresas ofrecer paz, prosperidad y oportunidades para todos. Todo lo que hacemos en la CCI tiene por objeto promover el comercio y la inversión internacional como vehículo de crecimiento y prosperidad para todos.Desde la resolución de conflictos cuando surgen en el comercio internacional hasta el apoyo a los esfuerzos mundiales para agilizar los procedimientos aduaneros y fronterizos, apoyamos el multilateralismo como la mejor manera de abordar los retos mundiales y alcanzar los objetivos globales. Tras haber sido testigos del poder del comercio internacional para sacar a millones de personas de la pobreza, ahora miramos al futuro de la globalización, esforzándonos por promover un crecimiento sostenible e inclusivo para todos."[8]

A pesar de ello, existe una diferencia fundamental entre la participación de las empresas capitalistas y la Economía Social y Solidaria en el mundo. Mientras que las segundas proclaman su compromiso con los valores humanistas que sostienen las organizaciones internacionales y la mayoría de los Estados, las primeras no se posicionan al respecto, sino que se limitan a afirmar la contribución de las empresas a la prosperidad económica y por tanto, a la consecución del bienestar para todos. No tenemos ninguna posición al respecto, sólo podemos observar que no coincide con los valores humanistas; las dos afirmaciones se encuentran en un nivel diferente.

8. Sitio web de la Cámara Internacional de Comercio.

UNA RESPUESTA A LAS PREOCUPACIONES CONTEMPORÁNEAS: LOS BIENES COMUNES, LA ECONOMÍA COLABORATIVA

El contexto económico-político es fundamental para cualquier empresa, ya que sólo tienen sentido si responden a las necesidades de la población, necesidades que se definen tanto por las condiciones económicas como por las aspiraciones políticas de la sociedad. No es neutral que el movimiento cooperativo se desarrollara en el siglo XIX en paralelo al desarrollo del capitalismo. Que las actividades económicas de las asociaciones hayan florecido con la aparición de nuevas necesidades no cubiertas por el mercado o que la economía solidaria haya surgido en América Latina a medida que se debilitaban las dictaduras.

El desarrollo de una economía de plataforma

Ahora bien, este contexto social, económico y político ha cambiado y se pueden señalar dos nuevas características, obviamente de forma no exhaustiva: por un lado, el desarrollo de las plataformas, que apareció con los teléfonos inteligentes, y que también se ha llamado uberización, y por otro lado, la llamada a una reapropiación común de los objetos o servicios en reacción a la extensión de la mercantilización y su corolario, la apropiación privada. Las empresas de la Economía Social no pueden ignorar esta evolución. Especialmente tienen la ventaja de proponer respuestas a los problemas planteados por las plataformas, al igual que presentan analogías relevantes con las teorías y prácticas del bien común, lo que las convierte en una fructífera fuente de inspiración para estas iniciativas.

La economía de plataforma tiene varios nombres, como economía compartida, economía colaborativa, porque no tiene un único origen y forma parte de varios movimientos convergentes. La principal razón de su desarrollo es la evolución técnica, primero con Inter- net y luego su mayor accesibilidad gracias a los smartphones. Esto ha facilitado considerablemente la puesta en contacto de las personas y ha propiciado el desarrollo de servicios de todo tipo prestados por una persona física a otra. La construcción del modelo económico y jurídico de esta nueva relación puede adoptar diversas formas, pero la más habitual es la creación de una plataforma propiedad de una tercera empresa que gestione la relación. La función de esta plataforma termina aquí, ya que es escrupulosa en no entrar en ninguna relación directa ni con el proveedor de servicios ni con su usuario (sin intermediación). Esto ha tenido el efecto de cuestionar simultáneamente dos estructuras jurídicas básicas de nuestras sociedades contemporáneas: la condición de consumidor del usuario y la condición de empleado del prestador de servicios. El usuario ya no se encuentra con una empresa estructurada que presta un servicio y la protección que exige la ley, sino con un microempresario cuya condición de profesional es discutida y cuyas garantías son, en cualquier caso, mucho menos eficaces. Al mismo tiempo, se impugna la condición de asalariado del proveedor, aunque sus condiciones de trabajo no sean siempre muy diferentes, y se le coloca en una posición extremadamente frágil.

Algunos ejemplos: *The Drivers Coop* y *Coopcycle*

Podríamos haber soñado con un encuentro directo entre el productor y el consumidor (peer-to-peer), pero la determinación de las condiciones económicas la definía una persona externa, la plataforma. Sin embargo, por su dimensión colectiva, la empresa de Economía Social y Solidaria es especialmente adecuada para un modelo más justo. Permite agrupar a los productores en estructuras que pueden constituir la propia plataforma y eliminar así al intermediario. En este sentido, se han tomado varias iniciativas, una de ellas es la cooperativa *The Drivers* en Nueva York o la federación *Coopcycle* en Francia.

Drivers Coopérative[9] es una cooperativa de conductores que compite expresamente con Uber, basándose en la propiedad colectiva de la plataforma, su carácter democrático y el retorno de los beneficios a los propios conductores y se requiere hacer un cambio urgente. En la ciudad de Nueva York, nuestros

9. The Drivers Cooperative – https://drivers.coop/

competidores –Uber y Lyft– operan explotando un 91% de mano de obra inmigrante de 85.000 conductores. Llevan a los conductores a la pobreza cobrando hasta un 40% de comisión por cada viaje, externalizando el coste de la compra del vehículo, el seguro, el mantenimiento y el riesgo empresarial a los trabajadores, y clasificando indebidamente a los conductores como contratistas independientes para evitar pagarles al menos el salario mínimo y proporcionarles prestaciones y derechos laborales básicos. Incluso antes de la crisis, más del 70% de los conductores tenían menos de 1.000 dólares en ahorros, lo que refleja la profunda brecha de riqueza racial de la ciudad de Nueva York y la estructura depredadora de la economía de las plataformas de transporte compartido.

CoopCycle, por su parte, es una asociación que agrupa a las cooperativas de conductores de bicicletas en Europa, con vistas a su multiplicación. Propone la creación de un modelo económico anticapitalista, basado en el principio de lo común, el desarrollo del software de la plataforma CoopCycle (software & UI/UX), así como el lobby político, las herramientas legales y la coordinación de equipos[10]. Por lo tanto, se trata de una red de Economía Social y Solidaria que mezcla estructuras con diferentes formas jurídicas, prestando diversos servicios y desarrollando un modelo económico más equitativo. Hay que señalar que, según el contexto, las empresas de la Economía Social y Solidaria multipartitas tienen una ventaja particular, ya que permiten la colaboración de varios actores implicados. Por ejemplo para la entrega de mercancía: los repartidores, las empresas que necesitan la entrega, los clientes de la entrega y por qué no las autoridades locales, etc.

Vínculos entre la ESS y los bienes comunes

Por el lado de los bienes comunes, hay que tener en cuenta que se encuentra mucha gente en la casa paterna y que la consolidación de sus límites no es completa, sobre todo en lo que se refiere a los bienes públicos. Es el resultado de una reapropiación de ciertos objetos, tangibles o intangibles y de ciertos servicios por parte de los ciudadanos. Tras su demolición teórica por parte de Harding a través de la tragedia de los comunes[11], se ha beneficiado de una rehabilitación por parte de Elinor Ostrom, que ha demostrado la eficacia de su gestión por parte de las comunidades locales[12]. La gestión

10. CoopCycle – https://coopcycle.org/

11. Harding G. “The Tragedy of the Commons”, Science, 13.12, vol. 162, 1968; traducción al francés: La Tragedia de los comunes, PUF, 2018.

12. Ostrom E. “Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action”, Cambridge University Press, 1990; Traducción al francés: Gobernanza de los bienes comunes. Un nuevo enfoque de los recursos naturales, Ed. deboeck, 2017.

por parte de las propias comunidades, de forma autónoma respecto a los poderes públicos, establece una colectividad de orientaciones con la Economía Social y Solidaria. Se han esbozado vínculos explícitos, por ejemplo con la *Coop des Communs* en Francia[13] o la Fundación para las alternativas P2P[14]. Estos vínculos han sido escuchados por las organizaciones internacionales y dentro del Foro Social de Internet, donde se menciona a la Economía Solidaria como una alternativa prometedora a las tendencias dominantes de Internet junto con el *commoning* o los proyectos de código abierto (*open source*)[15].

13. La Coop des Communs – https://coopdescommuns.org/fr/association/

14. La Fundación para Alternativas P2P.

15. United Nations Commission On Science And Technology For Development, Working Group on Enhanced Cooperation Contributions from Observers to the guiding questions agreed during first meeting of the WGEC, 2017. p.6.

CUESTIONES MEDIOAMBIENTALES Y GENERACIONES FUTURAS

No hay que confundir el vínculo entre la Economía Social y Solidaria y la defensa del medio ambiente. De hecho, no todas las empresas de la Economía Social y Solidaria tienen la misma preocupación al respecto. Sin embargo, estructuralmente, es el conjunto de la Economía Social y Solidaria el que puede contribuir a este objetivo.

La Economía Social y Solidaria, un lugar de batalla

La Economía Social y Solidaria se ha ido construyendo en oleadas sucesivas, cuya última fase se abrió en muchas partes del mundo en los años 70 y 80. Según los países, estas nuevas iniciativas se nutren de las luchas feministas y contra las dictaduras, y muy a menudo incluyen también las primeras preocupaciones ecológicas, en un contexto de contestación del modelo económico dominante y de su productividad. Por lo tanto, hay muchas empresas de ESS relativamente jóvenes que están activas en este campo o que tienen una fuerte preocupación medioambiental. Basta con pensar en la agricultura ecológica o el comercio justo, que en gran medida han sido iniciados por este tipo de empresas.

¿Es la Economía Social y Solidaria una prioridad medioambiental?

Sin embargo, en el conjunto de la Economía Social y Solidaria, estas empresas no son mayoritarias, y las demás empresas no pueden pretender comportarse siempre de manera más virtuosa desde el punto de vista ecológico que las empresas capitalistas. La orientación social o de educación popular no puede hacer suponer una huella de carbono inferior a la de otras empresas, por no hablar de las empresas industriales que también existen en la ESS. En cambio, esta Economía Social y Solidaria incluye recursos valiosos para la protección necesaria del medio ambiente.

En primer lugar, las empresas de la ESS siempre se han basado en el cuestionamiento de los valores del modelo económico dominante, empezando por la referencia a la producción y el consumo. Ya sea a través de la lucha contra las desigualdades sociales, la exclusión de las personas discapacitadas o el apoyo a los enfermos o a los ancianos. Las empresas del sector social han desarrollado una visión crítica del modelo económico que generaba las injusticias contra las que estas empresas luchaban y a las que pretendían poner remedio. De la misma manera, las cooperativas de consumo trataron de mejorar la situación de los consumidores, pero también lo hicieron permitiéndoles y animándoles a cambiar su comportamiento de consumo, desafiando el canal de distribución.

Finalmente, con el modelo de la República Cooperativa de Charles Gide, todo el sistema económico fue cuestionado. Gide propuso una organización económica basada enteramente en la soberanía del consumidor: las cooperativas de consumo se expanden hasta conquistar toda la distribución; crean ellas mismas empresas de producción industrial, y así suben a conquistar otra parte de la economía; luego simplemente se subordinan a las empresas agrícolas para finalmente ocupar toda la economía en una especie de "república cooperativa". También hay que señalar que se trataba de una utopía en la que la transformación se produjo sin revolución: hubo una evolución pacífica a través de la competencia victoriosa de las cooperativas, sin expropiación[16]. El proyecto fracasó, pero es particularmente resonante en la subordinación de la producción al consumo. Estas reflexiones seculares han contribuido a la elaboración de una crítica de la productividad y las soluciones que se han imaginado y experimentado pueden seguir utilizándose en los debates sobre el modelo que hay que inventar para garantizar un desarrollo no mortífero.

Además de esta contribución intelectual, la Economía Social y Solidaria debe ser tenida en cuenta por sus recursos técnicos. Una de las principales preocupaciones de la protección del medio ambiente es tener en cuenta a las generaciones futuras. En efecto, la aceleración del tiempo lleva a tomar medidas cada vez más a corto plazo, por lo que estas tienen cada vez menos frenos para garantizar el desarrollo sostenible. En otras palabras, la protección del medio ambiente, es decir, la condición mínima para el desarrollo de

16. La expresión "República cooperative" fue creada por Ch. Gide en una famosa conferencia pronunciada el 8 de septiembre de 1889 (Transformaciones que la cooperación debe realizar en el orden económico in La Cooperación - Conferencias de propaganda, cuarta edición, París, Ed. Sirey, pp. 75-104). 1922- En este texto se encuentra la exposición más clara y concisa (también más entusiasta) de la utopía cooperativa en su versión gidiana.

toda la humanidad, requiere el control de los egocentrismos individuales que corren el riesgo de deteriorarlo. Esta ha sido siempre una de las preocupaciones de las empresas de la Economía Social y Solidaria. De hecho, debido a su dimensión colectiva, la empresa de Economía Social y Solidaria ha tenido que protegerse contra las posibles tentaciones monopolísticas de uno u otro de sus miembros, que no dejarían de perjudicar a los demás. Igualmente, la variabilidad de los miembros de la empresa llevó a buscar formas de garantizar la equidad entre los primeros, los últimos e incluso los empresarios del futuro. Las soluciones que se han propuesto y experimentado para satisfacer esta necesidad son numerosas y su diversidad constituye la riqueza de la reserva de la que se puede extraer el pensamiento contemporáneo.

Sin embargo, uno de los rasgos comunes que se encuentran en todas las empresas de la Economía Social y Solidaria es el carácter al menos parcialmente colectivo o común de la propiedad de la empresa. Esto no quiere decir que haya que colectivizar la economía. Por este motivo, probablemente sea conveniente reconocer los excesos de la apropiación individual y tomar en serio los movimientos basados en otros mecanismos. Esto es algo que la Economía Social y Solidaria comparte con los bienes comunes.

UNA EDUCACIÓN EN DEMOCRACIA

Hemos insistido en el funcionamiento democrático de la empresa de Economía Social y Solidaria. Esta característica muestra el vínculo de la ESS con otras tradiciones emancipadoras y esta dimensión es especialmente valiosa en un momento en que el proyecto democrático parece estar cada vez más amenazado en el mundo.

La educación popular como herramienta de emancipación

La Economía Social y Solidaria tiene como núcleo la actividad económica, pero no por ello es menos multiforme y diversa en su inspiración. Por lo tanto, está más o menos estrechamente relacionada con diversas corrientes sociales, y en particular con la educación popular. A primera vista, estas dos tradiciones son distintas, ya que tienen objetivos y medios diferentes; la educación popular no tiene una dimensión económica. Sin embargo, hay muchos puntos de contacto: Robert Owen fue a la vez un pensador de la acción cooperativa y de la educación[17], les premières expériences ouvrières collectives ont toujours eu un objectif d'activité productive, mais aussi d'éducation.

En la Cooperativa de Rochdale, los pioneros establecieron desde el principio un departamento de prensa, una biblioteca, una escuela infantil y una escuela de adultos. En 1854, incluyeron en sus estatutos una tasa del 2,5% de los beneficios para la educación. También debemos pensar en la maravillosa aventura de las Casas del Pueblo que se desarrollaron en algunos países europeos a finales del siglo XIX. Son lugares de encuentro de la clase trabajadora, generalmente organizados en forma de cooperativa. Se estructuraron no sólo en torno a la tienda cooperativa (a menudo una panadería cooperativa al principio), sino también a una cafetería y una sala de reu-

17. R. D. Owen, "Esquisse du système d'éducation suivi dans les écoles de New-Lanark". (Éd.1825), HACHETTE LIVRE & BNF.

niones, una biblioteca, una imprenta, una sala de fiestas y oficinas sindicales. Son lugares de protesta, actos recreativos y también actividades educativas.

Desde los años 70, América Latina ha recurrido ampliamente a la educación popular para alimentar el trabajo de las empresas de economía solidaria. El trabajo de Paolo Freire es una ilustración sorprendente de esto. Esto no puede ser una mera coincidencia, tanto si pretende ser una alternativa global a la economía capitalista como si no, la empresa de la Economía Social y Solidaria adopta al menos objetivos y prácticas diferentes. Sin embargo, para poder lograrlo debe nutrirse de una visión crítica del modelo empresarial dominante y el desarrollo de este espíritu crítico es uno de los fundamentos de la educación popular. La aspiración emancipadora está presente en Condorcet en la época de la Revolución Francesa o en Paulo Freire durante el último tercio del siglo XX.

Esta búsqueda de la emancipación toma diferentes direcciones y formas según la empresa. No obstante, uno de sus elementos centrales es el desafío a la verticalidad del poder en su conjunto. Mientras que la época contemporánea parece ser una búsqueda constante de la emancipación de los individuos, especialmente a través de la democratización de las instituciones, la empresa sigue siendo un lugar que escapa a esta evolución. El hombre o la mujer que ha adquirido la ciudadanía en la nación sigue siendo el sujeto del jefe en la empresa.

Las empresas de la Economía Social y Solidaria se han enfrentado a esta cuestión, de forma más o menos directa y sistemática, pero esta reflexión no ha sido exclusiva de la ESS y también ha influido en las empresas capitalistas, en mayor o menor medida dependiendo del país y de la relación de fuerzas que los trabajadores han conseguido establecer. A menudo se cita como ejemplo el mecanismo de cogestión implantado en Alemania, según el cual la mayoría de las decisiones de la empresa deben ser adoptadas por igual número de directivos y representantes de los trabajadores, y se atribuye a este mecanismo que la empresa alemana funcione con relativamente pocos conflictos. Más ampliamente, la creciente extensión de los derechos humanos en la empresa se basa en la misma orientación. La Economía Social y Solidaria ha servido así de laboratorio, de reserva y de motor para la democratización de la empresa.

¿Un movimiento de democratización desacelerado?

Sin embargo, este movimiento de democratización ha llegado a su límite con la aparición de nuevos tipos de empresas, caracterizadas por la ruptura del sistema asalariado y por nuevas formas de dominación. Al mismo tiempo, los fundamentos de la democracia política parecen debilitarse: la aceptación creciente de una reducción de las libertades en nombre de la búsqueda de la seguridad, la sustitución de la deliberación por la propaganda escenificada, el crecimiento de las desigualdades más radiclaes, el retroceso del poder del Estado, etc. La evolución no es inequívoca y va acompañada de manifestaciones de emancipación: las primaveras árabes, más recientemente en Yemen, el Hirak argelino, el movimiento de manifestaciones en Líbano, Hong Kong, Tailandia, más recientemente en Colombia o Brasil. Al mismo tiempo, se están llevando a cabo experimentos de democracia renovada, como las deliberaciones de grupos de personas no elegidas, sino sorteadas, y más ampliamente lo que se denomina democracia participativa. Sin embargo, es probable que esta vacilación esté vinculada a un debilitamiento de la educación para la democracia, empezando por una educación cada vez más orientada a la formación de futuros empleados en lugar de a la formación de futuros ciudadanos.

Sin embargo, la ESS es un gran lugar para aprender sobre la democracia. En lugar de transmitir conocimientos teóricos, la democracia vivida en las empresas de la Economía Social y Solidaria constituye un lugar de proximidad donde se puede aprender el interés y las modalidades de la elección, las condiciones de una expresión libre, las limitaciones a la deliberación colectiva. La experimentación muestra los beneficios y los límites de la democracia y contribuye a reforzar la participación de sus miembros en la vida de la ciudad. Este aprendizaje práctico no puede sustituir a la enseñanza teórica, pero es un complemento muy completo. Por lo tanto, también aquí la ESS es una fuente de riqueza que va más allá de la dimensión económica. La ley mexicana de la Economía Social y Solidaria lo atestigua explícitamente, ya que se otorga al sector la finalidad de "contribuir al ejercicio y perfeccionamiento de la democracia participativa."[18]

La Economía Solidaria, dentro de los movimientos cívicos latinoamericanos, se presenta como una respuesta a la crisis de 2008-2009. Este movimiento cívico ha "establecido nuevas relaciones entre los aspectos sociales y polí-

18. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 8. 23 de mayo de 2012.

ticos que han dado lugar a nuevos regímenes y han renovado la comprensión de la necesidad de la democracia. Ha reorientado la evolución del continente, mostrando la importancia de las grandes regiones en la globalización y ante la crisis de la hegemonía estadounidense"[19]. Llama la atención que las preocupaciones del Foro Social Mundial que se mencionan en este texto sean las del Estado, el mercado global y las formas de propiedad, preocupaciones cercanas a las de la Economía Social Solidaria.

19. Massiah G, (2009). "The Dangers and Opportunities of the Global Crises".

VIVIENDA, URBANIZACIÓN

El vínculo entre la vivienda y la Economía Social y Solidaria no es nuevo. Desde finales del siglo XIX y principios del XX, los movimientos cooperativos europeos se han preocupado por el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables y las cooperativas de vivienda constituyen un importante movimiento a nivel internacional[20]. Este vínculo entre la ESS y la vivienda se ve confirmado además por las experiencias de conflictos por la tierra en proyectos de reurbanización en zonas habitadas por personas pobres, a menudo de manera informal. El vínculo con la ESS no es necesariamente explícito ni inmediato, pero resulta claro la dimensión colectiva de la acción, del carácter parcialmente colectivo de la propiedad, de la búsqueda de la emancipación de la persona. La Constitución portuguesa también lo recoge expresamente en su artículo 65.2: "Para garantizar el disfrute del derecho a la vivienda, corresponde al Estado: d. Fomentar y apoyar las iniciativas de las comunidades locales que trabajan para resolver sus problemas de vivienda y promover la formación de cooperativas de vivienda y construcción."[21]

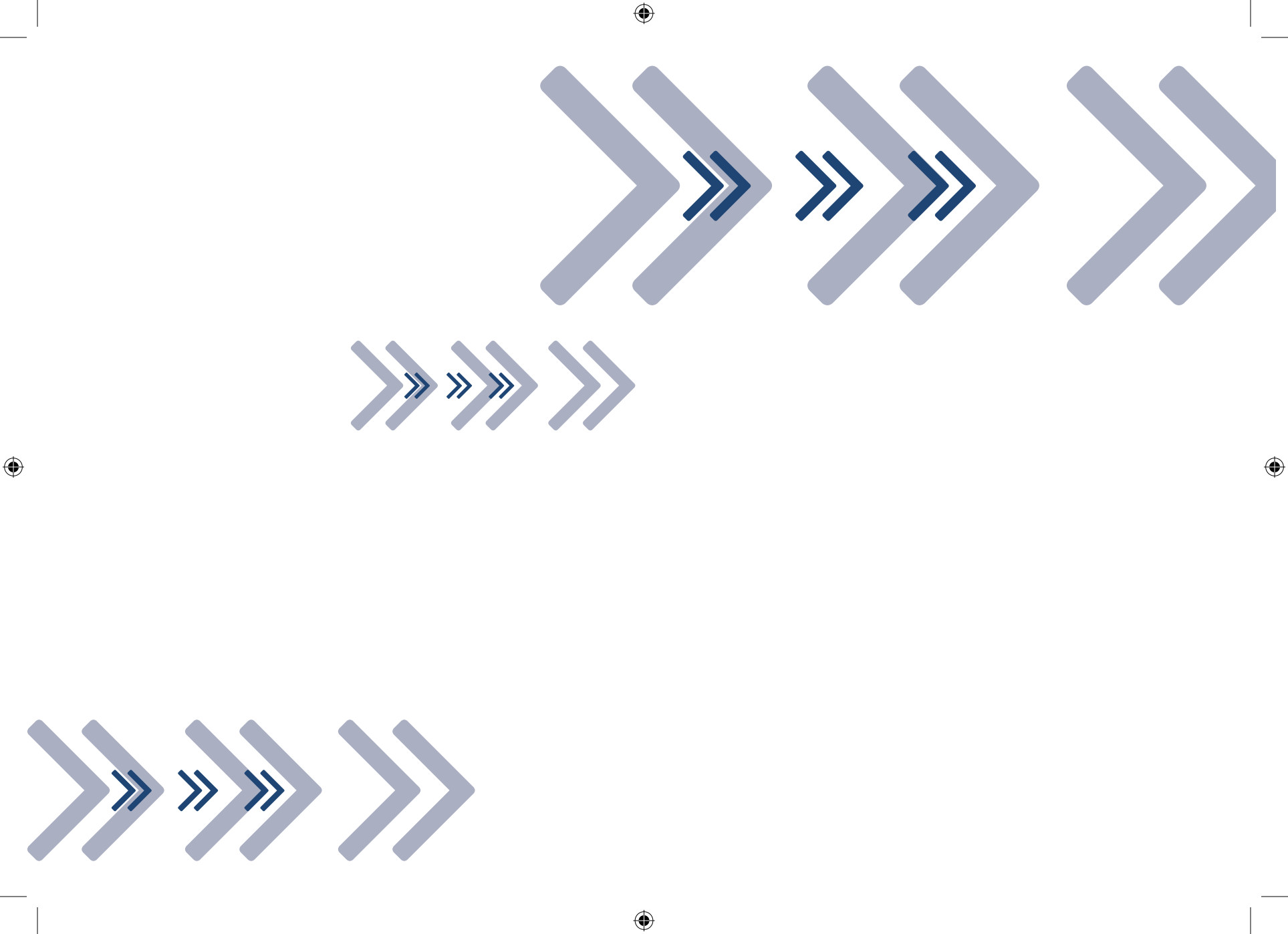
Los gobiernos locales y regionales lo reiteraron recientemente en la tercera Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Asentamientos Urbanos Sostenibles[22]. En particular, se comprometieron a "promover el desarrollo económico inclusivo y el trabajo decente, con especial atención a las economías sociales y solidarias". Pero este compromiso no es formal ni aislado, ya que varios otros compromisos asumidos están

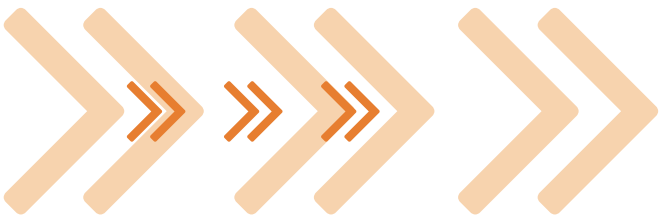
20. Alianza Cooperativa Internacional – www.ica.coop. La inmensa mayoría de las cooperativas de vivienda están orientadas hacia un hábitat social o promueven la diversidad social, pero es cierto que en algunos países el modelo cooperativo se ha utilizado para desarrollar una vivienda comunitaria para las personas más acomodadas (por ejemplo, en los Estados Unidos).

21. República Portuguesa. Constitución de la República Portuguesa. Artículo 65. 1976. Ver también: República de Tayikistán. Constitución. Artículo 36. 2003.

22. Declaración de la Segunda Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III.

directamente vinculados a los principios o valores de la Economía Social y Solidaria: la economía circular, la co-construcción de ciudades y territorios a través de la participación de todos los ciudadanos, la democracia local, la cooperación y el aprendizaje entre pares.





RECOMENDACIONES

A LOS LEGISLADORES EN EL SENTIDO MÁS AMPLIO

➔ Entender la Economía Social y Solidaria como un concepto en construcción que se refiere a una cosa pero también a una palabra. El término «Economía Social y Solidaria» aparece todavía hoy como un término medio capaz de reunir lo que está disperso y ha alcanzado el consenso en la escena internacional. Sin embargo, los términos regionales y nacionales son variados, cubren realidades similares y a menudo implican debates similares.

➔ Nos parece que un punto de partida para cualquier Estado que desee establecer un marco jurídico e institucional para la ESS es hacer un balance de las realidades y prácticas de la Economía Social y Solidaria sobre el terreno para sentar las primeras bases del perímetro de la ESS.

➔ Reconocer que lo que caracteriza a las empresas y organizaciones de la ESS es el respeto de un conjunto de principios comunes. Sin que esto tenga ninguna finalidad política, la elección de los principios de la Economía Social y Solidaria que aparecerán en una legislación traducen la dimensión política que la Economía Social y Solidaria garantiza. En este sentido, el artículo 4 de la ley colombiana establece 11 principios[1] mientras que la Carta Europea de la Economía Social de 2018 es más limitada, ya que solo incluye 7 principios[2], que se explican en el cuerpo de esta Guía.

➔ Aunque tanto el número como las agrupaciones y el orden en que aparecen estos principios varían según la legislación y son el resultado de una

1. República de Colombia. Ley N° 454 de 1998. Artículo 4. 6 de agosto de 1998.
2. Unión Europea. Carta Europea de la Economía Social. Artículo “Especialidades fuertes”. 2018.

decisión política entre todos los actores que construyen la ley, nos parece que los principios de la Economía Social y Solidaria pueden reducirse a cinco. Es preferible tener un número menor de principios que sean más generales y se acerquen más a los conceptos jurídicos. Estos principios comunes son:

1. la supremacía de la persona,
2. ánimo de lucro limitado
3. carácter democrático,
4. propiedad colectiva,
5. actividad en beneficio de la comunidad.

Sin embargo, corresponde a cada Estado definir sus principios de acuerdo con las aspiraciones de la sociedad civil y sus realidades locales. La ley uruguaya, por ejemplo, incluye la equidad de género como un principio[3].

➔ Con respecto al principio de la supremacía de la persona, incluir elementos específicos de su manifestación y garantías para su aplicación. De hecho, además de la proclamación de la supremacía de la persona sobre el capital y de la emancipación (del usuario, del empleado o del asociado) que pretende cualquier empresa de la Economía Social y Solidaria, algunas legislaciones van más allá: la ley española[4] por ejemplo, explora la expresión de la supremacía de la persona haciendo hincapié en la forma en que se manifiesta. La ley portuguesa[5] une la supremacía de la persona con los objetivos sociales.

➔ En cuanto al ánimo de lucro limitado, incluir en el derecho positivo el concepto de ánimo de lucro limitado. Por lo tanto, este principio nunca es declarado por una ley de Economía Social y Solidaria. Sin embargo, todas las leyes en cuestión contienen principios y mecanismos que parecen ser la traducción de la ausencia de ánimo de lucro. Esta noción de lucro limitado está aún por construir y sólo algunos trabajos doctrinales esbozan sus limites[6]. Este principio permite establecer un paralelismo con el sector no lucrativo y proponer un puente entre ambos sectores.

➔ El carácter democrático no sólo se refleja en la forma de gestionar la empresa, sino que fundamentalmente significa un compromiso de todos sus miembros con la empresa u organización, ya sea en su gestión o en su

3. República de Oriental del Uruguay. Proyecto de ley 8 ene/020 Ley de Economía Social y Solidaria – N° 30353. Artículo 6. 4 de septiembre de 2019

4. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 4. 29 de marzo de 2011.

5. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley n° 68/XII-1, artículo 5. 8 de mayo de 2013.

6. L. Driguez, "Le but non lucratif en droit de l'union européenne. Ou de la nécessité d'adopter une notion nouvelle de lucrativité limitée", MGEN/Alternatives économiques. 2018.

vida económica. La ley de Cabo Verde[7] es especialmente precisa en cuanto al carácter democrático. De hecho, los apartados b), c), d), g), j), i) de su artículo 6[8] ilustran las garantías que puede contener una ley en materia de carácter democrático. Hay variaciones en la intensidad de la exigencia democrática en las distintas legislaciones. Por ello, animamos a los poderes públicos a que definan el censor democrático en relación con la libre adhesión y la libertad de no asociarse, el control por parte de los socios, la participación de los socios en la gestión de la empresa, la necesidad de transparencia, la responsabilidad o la gestión autónoma.

➔ En cuanto a la propiedad colectiva de la empresa, se trata de un principio de propiedad colectiva de la empresa de la ESS que hace hincapié en la dimensión colectiva de la empresa, pero que puede ir más allá al mencionar la eliminación de los excedentes del apetito de los miembros. La propiedad colectiva también resulta de la asignación obligatoria de los excedentes al desarrollo de la empresa, con la asignación de reservas. Por último, solo está garantizado cuando la asignación imperativa va acompañada de una devolución desinteresada, es decir, cuando, en el momento de la liquidación de la empresa, sus miembros se ven privados de cualquier derecho sobre los activos (asset lock). El derecho colombiano habla de "asociación y co-propiedad de los medios de producción"[9], el derecho camerunés consagra la puesta en común de los recursos[10] y menciona también la puesta en común de los medios de producción como característica de la empresa colectiva, mientras que el derecho francés consagra aún más claramente la obligación de poner los activos en reserva[11]. El concepto de propiedad colectiva también podría sustituir a la propiedad común.

➔ Al desarrollar una actividad en beneficio de la comunidad, la empresa de Economía Social y Solidaria persigue un objetivo que proporciona un beneficio a la comunidad, que puede ser su meta principal o su próposito, pero esto no es imperativo; las empresas pueden perseguir varios objetivos,

7. República de Cabo Verde. Ley nº 122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 6. 24 de marzo de 2016.

8. "Las entidades de la economía social son autónomas, emanan de la sociedad civil y son distintas del sector público y privado, actuando sobre la base de los siguientes principios rectores:
(b) Acceso abierto y participación voluntaria;
c) Autonomía política y de gestión con respecto al Estado y a otros organismos públicos, excepto cuando, en relación con las instalaciones de producción comunitaria gestionadas y poseídas por las comunidades locales, los organismos representativos deleguen su gestión en una autoridad local;
d) el control democrático de sus órganos por parte de sus miembros (...)".

9. República de Colombia. Ley Nº 454 de 1998. Artículo 4, apartado 5. 6 de agosto de 1998.

10. República del Camerún, Ley marco que regula la economía social en Camerún Ley 2019/004. Artículo 3, apartado 1. 25 de abril de 2019.

11. República Francesa. Ley nº 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. 31 de julio de 2014. Artículo I, 3° b.

incluyendo la sostenibilidad de la empresa, pero al menos sus necesidades deben estar en línea con el interés general. El derecho camerunés se refiere a la utilidad colectiva o social[12], el derecho francés a la utilidad social193 y el derecho mexicano al interés comunitario[13], mientras que la ley de Cabo Verde establece el principio de destinar los excedentes a la consecución de los objetivos de las entidades de economía social en el interés general[14].

➔ A la hora de establecer el marco jurídico de la Economía Social y Solidaria, insistimos en que no hay que descuidar el plano constitucional. Aunque no existe una consagración constitucional de la ESS ya que ninguna constitución de ningún continente hace referencia explícita a esta noción, una veintena de constituciones en el mundo (Yemen, Filipinas, Bolivia, Taiwán, Italia, Costa Rica, Portugal, etc.) reconocen el papel de las cooperativas en el desarrollo económico de los Estados. Este reconocimiento tiene una fuerza simbólica y jurídica que podría proporcionar a la Economía Social y Solidaria un apoyo decisivo. Animamos a los Estados que deseen promover la ESS a que hagan una propuesta de revisión de su constitución; las enmiendas para institucionalizar la protección del medio ambiente o la mejora de los derechos sociales y humanos pueden ser una excelente oportunidad.

➔ Recomendamos a los poderes públicos que tomen una serie de decisiones para que puedan definir legislativamente la Economía Social y Solidaria:

La elección del nivel geográfico de la legislación: ¿nacional o federal?

En el caso de los países con un sistema unitario de organización política, la cuestión no se plantea. Los países federales o divididos en autonomías, en cambio, se enfrentan a la cuestión del ordenamiento jurídico regional. Por ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Chaco, Mendoza, Río Negro y Entre Ríos en Argentina tienen sus leyes regionales sobre Economía Social y Solidaria

La elección del tipo de ley: ¿ley marco o ley especial?

En la mayoría de los casos, las leyes son del tipo marco. Estas leyes son muy generales e indican una clara intención de los poderes parlamentarios de enmarcar las acciones de todo el gobierno a favor del sector. Estas leyes pretenden ser concisas (unos veinte artículos). En otros países, como la ley

12. República del Camerún, Ley marco que regula la economía social en Camerún Ley 2019/004. Artículo 3, apartado 1. 25 de abril de 2019.

13. Estados Unidos Mexicanos. Estados Unidos Mexicanos. Ley de la economía social y solidaria, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía. Artículo 9, IV. 23 de mayo de 2012.

14. República de Cabo Verde. Ley n°122/VIII/2016 sobre Economia Social. Artículo 6, h. 24 de marzo de 2016.

de 2014 en Francia, el enfoque es bastante diferente: la ley de ESS modifica muchas otras leyes y por tanto, incluye muchos detalles; esta ley tiene casi 90 artículos.

Es habitual que las leyes marco de la Economía Social y Solidaria vayan seguidas de leyes especiales, aunque cronológicamente puede ser al revés. Se planteará la cuestión de si las leyes especiales se ajustan o no a los principios generales establecidos en la ley marco. La ley especial suele complementar la ley marco, pero hasta ahora no existe una ley especial de ESS.

La elección del enfoque: ¿legal o sustantivo?

El legislador puede elegir entre definir de forma abstracta las condiciones y los principios básicos para ser calificada como empresa de Economía Social y Solidaria, lo que se denomina el enfoque sustancial. Siendo la ley de Luxemburgo un buen ejemplo.

Igualmente, puede optar por enumerar, de forma restrictiva o no, un determinado número de formas jurídicas de empresas consideradas, de forma irrevocable o sólo como presunción, como parte de la Economía Social y Solidaria, siendo este el enfoque reglamentario. La legislación francesa[15], española[16], y portuguesa[17] son buenos ejemplos de este enfoque.

La opción de registro: para todas las empresas cuya pertenencia a la ESS no es segura, el legislador puede optar por establecer o no un registro de empresas de la ESS para que cualquiera pueda saber fácilmente qué empresa forma parte de ella; entonces hay muchas opciones en cuanto a quién lleva este registro, cuál es su fuerza legal, si el registro está controlado o no.

La elección de una definición genérica

Independientemente del enfoque normativo o sustantivo, todas las leyes contienen una definición exhaustiva. De hecho, incluso cuando la ley enumera las empresas afectadas, el legislador se cuida de decir en qué consiste su identidad.

15. República Francesa. Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria, artículo 1. 31 de julio de 2014.

16. Reino de España. Boletín Oficial del Estado (BOE). Ley 5/2011 sobre la Economía Social. Artículo 6. 29 de marzo de 2011.

17. República Portuguesa. Asamblea de la República. Ley básica de la Economía Social. Proyecto ley n° 68/XII-1, artículo 4, apartado h. 8 de mayo de 2013.

En esta fase, el legislador debe plantearse una serie de preguntas:

¿La Economía Social y Solidaria se limita a una actividad económica o se extiende a una dimensión holística de la actividad humana? Un primer debate consiste en centrar la Economía Social y Solidaria en torno a lo económico o en adoptar una concepción más holística.

¿La Economía Social y Solidaria: ¿qué especificidad en relación con el sistema empresarial dominante? El segundo debate consiste en situar la Economía Social y Solidaria en la sociedad en relación con otros modos de empresa, principalmente las empresas capitalistas, pero posiblemente las empresas públicas en los Estados socialistas.

¿La Economía Social y Solidaria: ¿cuáles actividades económicas? Por último, es necesario decidir si la Economía Social y Solidaria se refiere a todas las actividades económicas o sólo a algunas de ellas; recomendamos la primera orientación.

En las páginas 52-54 (en el documento original en la lengua francesa) se ofrecen elementos de análisis comparativo.

La elección de los principios comunes: ¿cuáles?

El quinto elemento de la definición legislativa de la Economía Social Solidaria se refiere a los principios que deben cumplir las empresas de la Economía Social Solidaria. La elección de los principios no es neutra, es una decisión política. Cabe destacar el carácter ético y moral de la consagración del principio de no discriminación, el imperativo de transparencia o la publicación de las cuentas en la ley de Cabo Verde.

➔ Además de la definición legislativa, los poderes públicos pueden poner en marcha otros mecanismos de identificación de las empresas de ESS: es el caso de la etiqueta y la homologación o el marco reglamentario.

➔ Para proporcionar un marco legislativo a las empresas de la Economía Social y Solidaria, las autoridades públicas pueden recurrir a una ley especial que complemente la ley marco, pero que también indique cómo aplicar o interpretar las disposiciones de la ley. La ley sobre la ESS proporcionará, en general, los principios básicos, las características fundamentales de la empresa de Economía Social y Solidaria. En cambio, y como complemento, corresponde a las leyes especiales específicas de cada una de las formas de empresa en cuestión encontrar los equilibrios necesarios para permitir la aplicación de estos principios. La aplicación de los valores democráticos es un buen ejemplo de los debates en torno a la aplicación de la ley de ESS.

Por ello, los poderes públicos deben plantearse la cuestión de la democracia directa o indirecta, la elección de los dirigentes, el lugar de los empleados y la transparencia. El carácter no lucrativo y la motivación de los directivos es también un aspecto que debe reflejarse en la legislación.

➔ Para los Estados que tienen o deseen tener un marco jurídico favorable a la ESS, hay que tener mucho cuidado en la aplicación de la ley, es decir, en las políticas públicas que la extenderán. De hecho, existe un gran riesgo de que la adopción de una ley de ESS sea una declaración simbólica pero vacía, debido a la falta de medios (financieros, humanos, relevos locales, etc.). Uno de los mecanismos de protección de las empresas y organizaciones de la ESS es el establecimiento de los objetivos de la ley: disuaden a los poderes públicos de renunciar a uno de los objetivos, pero no deben ser un freno a la extensión de las políticas públicas.

➔ Nombrar los organismos públicos competentes para la aplicación de la ley sobre la Economía Social y Solidaria. Por lo tanto, es necesario identificar estos organismos de dirección (Ministerio, organismo consultivo independiente, etc.) y sus competencias. El ejemplo de Quebec nos parece una articulación exitosa que funciona en este contexto. No obstante, es necesario adaptar esta estrategia a las estructuras institucionales nacionales.

➔ Inspirarse en gran medida en lo establecido por las leyes de la Economía Social y Solidaria que analizamos en el cuerpo de esta Guía.

➔ Prestar especial atención durante todo el proceso de la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley: localmente, un funcionario que no conoce bien la ley la aplicará como lo entiende, lo que incluye la comprensión que más le conviene; y no es excepcional que los actores de la ESS la conozcan mejor.

➔ Promover la estructuración de los actores de la Economía Social y Solidaria. Esta estructuración es principalmente responsabilidad de los propios actores, pero puede ser facilitada y acompañada por el reconocimiento de estos actores y sus estructuras, así como por la consagración de las funciones institucionales.

➔ Fomentar la creación de redes de empresas y organizaciones de la ESS. Las empresas y organizaciones de la Economía Social y Solidaria pueden agruparse para cooperar económicamente: asociaciones que encuentran crédito más fácilmente con los bancos cooperativos, mutualidades que utilizan las comunidades tradicionales para determinados servicios, coopera-

tivas de consumo que compran a agricultores organizados colectivamente, etc. Al mismo tiempo, las empresas de la Economía Social y Solidaria pueden necesitar estar representadas conjuntamente ante las autoridades públicas o tener su propia estructura política: el trabajo de defensa puede, por tanto, ponerse en común.

➔ Adaptar la función política de las redes de Economía Social al nivel de madurez de los actores. En su dimensión política, la estructuración de los actores tiene como objetivo, al menos, organizar una representación común. Cuando la estructuración de los actores es más madura, puede encargarse, parcial o totalmente, en colaboración más o menos fuerte con los poderes públicos, de elaborar las reglas del sector y de verificar la conformación efectiva de los actores. Los poderes públicos se apoyarán útilmente en esta estructuración, pero procurando no utilizarla como instrumento.

HACIA LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

➔ Insistir en la necesidad de una política regional hacia la Economía Social y Solidaria y, por tanto, de un marco jurídico regional a favor de la ESS. El Acta Jurídica Uniforme de 2011, adoptada por la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA), así como la legislación de la Unión Europea, son intentos de reconocer a las empresas de ESS a escala regional. Estos intentos allanan el camino para que las empresas de la ESS sean registradas y reconocidas en el ordenamiento jurídico regional, pero son insuficientes hasta la fecha. Por lo tanto, alentamos la aparición y adopción de marcos jurídicos sobre la ESS por parte de la Unión Europea, los diferentes regionalismos de las Américas (ALBA, UNASUR, MER COSUR, CELAC, OEA), Oriente Medio y Norte de África y los Balcanes, África (OHADA, Unión Africana) y Asia.

CON EL MOVIMIENTO GLOBAL DE LA ESS, LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LOS ORGANISMOS, PROGRAMAS Y FONDOS DE LAS NACIONES UNIDAS

➔ Reconocer que la Economía Social y Solidaria cohabita con otras actividades económicas humanas. Por tanto, su existencia es inseparable de la

economía dominante. Según el país y la cultura, se presenta explícitamente como una alternativa a la economía dominante o se contenta con establecer otra forma de llevar a cabo la actividad económica. Sin embargo, siempre se ve como otra forma de emprendimiento.

➔ Promover, más allá del marco conceptual internacional existente y además de las Declaraciones y Recomendaciones sobre ooperativas adoptadas recientemente en los foros internacionales, la adopción de instrumentos jurídicos internacionales más normativos -incluso vinculantes- que aborden la ESS en todos sus aspectos; en particular su contribución al desarrollo inclusivo y sostenible con impactos positivos en las personas y el planeta y como medio para alcanzar algunas de las 169 metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, la adopción de una Resolución por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas sería un primer paso hacia la elaboración de un derecho internacional sobre la Economía Social y Solidaria.

➔ Incentivar el movimiento global de la ESS (sociedad civil, organizaciones internacionales, agencias, programas y fondos de la ONU, UNTFSSE, OCDE, GPIESS, iniciativas gubernamentales) para que analicen el entorno legal de los países en las diferentes regiones del mundo y presten especial atención y -si lo solicitan- proporcionen asistencia técnica a aquellos países que quieren desarrollar o acaban de adoptar leyes y estrategias de Economía Social, lo que tendría la ventaja de enviar una señal alentadora a terceros países y de sentar las bases de una comunidad internacional de Economía Social

➔ Fomentar la estructuración de los actores de la ESS. Esta estructuración es principalmente responsabilidad de los propios actores, pero puede ser facilitada y apoyada por el reconocimiento de estos actores y sus estructuras, así como por la consagración de las funciones institucionales.

➔ Potenciar la creación de redes de empresas y organizaciones de la ESS. Las empresas y organizaciones de la ESS pueden unirse para cooperar económicamente: las asociaciones que encuentran más fácilmente créditos en los bancos cooperativos, las mutuas que recurren a las comunidades tradicionales para determinados servicios, las cooperativas de consumidores que compran a los agricultores organizados colectivamente. Al mismo tiempo, las empresas de la ESS pueden necesitar una representación común ante las autoridades públicas o su propia estructuración política: el trabajo de defensa puede, por tanto, ser compartido.

➔ Movilizar la Economía Social y Solidaria para apoyar la transformación del

mundo a mejor. Las organizaciones internacionales y la literatura científica coinciden en que el actual modelo de desarrollo no es sostenible y que, por el contrario, la ESS ofrece un modelo que puede facilitar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Por lo tanto, es necesario concretar estas posiciones facilitando la participación de la Economía Social y Solidaria en las distintas acciones y orientaciones correspondientes.

PARA TODOS LOS AGENTES DE LA ESS EN TODOS LOS CONTINENTES Y QUE TRABAJEN EN TODOS LOS NIVELES DE GOBERNANZA

➔ Involucrar a las empresas de la Economía Social y Solidaria en la promoción de los valores humanistas. Las empresas de Economía Social y Solidaria ya afirman los valores humanistas y basan sus actividades y operaciones en ellos. Por lo tanto, estas empresas y sus redes se asociarán útilmente al desarrollo de estos valores humanistas y a su aplicación y promoción.

➔ Aprovechar los recursos de la Economía Social y Solidaria para mejorar la equidad en la economía colaborativa. La share economy es una de las mayores revoluciones de los últimos veinte años y tiene muchas cualidades que explican su éxito. Sin embargo, también tiene consecuencias extremadamente perjudiciales en términos de socavar el estatus y la protección. La Economía Social y Solidaria ofrece ejemplos de organizaciones colectivas que ofrecen diferentes tipos de plataformas para los mismos servicios. Es conveniente fomentar su desarrollo e implicar a las redes de la ESS en todas las reflexiones sobre el marco y la mejora estructural de la economía de plataforma.

➔ Potenciar los vínculos entre la ESS y los bienes comunes. Los bienes comunes son una nueva forma de concebir la relación entre los seres humanos y los bienes para respetar mejor el interés colectivo. Esta corriente se basa en sus propios fundamentos y tiene su propia originalidad. Al mismo tiempo, comparte valores y principios con la ESS, cuyas formas específicas adopta en ocasiones. Por lo tanto, cualquier diálogo teórico e institucional puede alimentar ambos movimientos.

➔ Desarrollar la orientación medioambiental de la Economía Social y Solidaria, apoyándose en sus propios recursos técnicos. La Economía Social y Solidaria, nacida en parte en el siglo XIX o a principios del XX, no tiene por qué ser especialmente virtuosa en cuanto a la protección del medio ambiente,

cuestión que se ha materializado más recientemente. Sin embargo, algunas de estas empresas son una vanguardia sobre la que construir. Y, sobre todo, las dimensiones colectivas y no principalmente lucrativas son una base muy fructífera para fundar nuevas prácticas sostenibles, dentro de la propia economía social/solidaria, pero también fuera de ella.

➔ Promover la ESS para ayudar a defender la democracia y el Estado de Derecho. La época contemporánea está siendo testigo del desarrollo en todo el mundo de desafíos a los logros de la democracia, que parecían estar firmemente establecidos. A través de sus principios, a través de su funcionamiento, la ESS es una formación extraordinaria en actos de democracia. Es indispensable involucrarla en todas las medidas a favor de la democracia, reconociendo el creciente vínculo entre las dimensiones política y económica.

EL ROL DE LAS PERSONAS O DE LAS INSTITUCIONES QUE DESEEN PARTICIPAR EN LA ACTUALIZACIÓN DE LA PRESENTE GUÍA

➔ Incentivar a las personas e instituciones pertinentes a que contribuyan con esta guía para la redacción de una ley de ESS para que pueda ser actualizada y sirva como herramienta de referencia para la redacción de un derecho de Economía Social y Solidaria.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS EN LA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UNA LEY DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

ARGENTINA Provincia de Catamarca. Ley regional de promoción de la Economía Social y Solidaria. Septiembre de 2017.

ARGENTINA Decreto 159 de 2017 por la que se regula la Ley Nacional 27345 y por la que se prorroga la urgencia económica en virtud de la Ley 27200.

ARGENTINA Ley 25865 sobre Monotributo Social.

ARGENTINA Ley 26117 sobre la promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social.

ARGENTINA Ley 26355 sobre marcas colectivas.

BÉLGICA Real Decreto del 8 de enero de 1962 por el que se establecen las condiciones de autorización de las asociaciones de sociedades cooperativas.

BÉLGICA Artículo 108, apartado 1 de la Ley del 21 de diciembre de 1994 por la que se establecen disposiciones sociales y diversas. Modificada por la Ley del 8 de marzo de 2009 y por la Ley de 28 de febrero de 2014, modificada por el artículo 2 de la Ley

BRASIL Artículo 146. Constitución de la República Federativa de Brasil.1988.

CAMERÙN Decreto Presidencial n° 2004/320 sobre la organización del Gobierno, modificado por el Decreto n° 2011/408 del 9 de diciembre de 2011 y completado recientemente por el Decreto n° 2013/16 del 27 de mayo de 2013.

CAMERÙN Ley marco 2019/004 del 25 de abril de 2019 que regula la Economía Social.

CANADÀ Provincia de Quebec. Artículo 3. Ley n° 27-2013 sobre la economía social. 10 de octubre de 2013.

CABO VERE Ley de Economía Social n° 122/VIII/2016 del 24 de marzo de 2016.

COLOMBIE Artículo 4. Ley n° 454/1998 sobre la economía solidaria. 6 de agosto de 1998.

COREA DEL SUR Ley de Promoción de la Empresa Social. 2007.

COSTA RICA Constitución Política de la República de Costa Rica. 1949.

ÉCUADOR Artículo 283. Constitución de la República del Ecuador. 2008.

ESPAÑA Ley n° 5/2011 sobre economía social solidaria. De 29 de marzo de 2011.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Estado de Delaware. Título 8 “Empresas”. Código de Delaware. Julio de 2013.

FRANCIA Artículo L.2113-15. Código de la contratación pública.

FRANCIA Artículo L.114-26. Código de la Mutualidad.

FRANCIA Artículo L.3332-17. Código del trabajo.

FRANCIA Artículo L528-1. Código rural.

FRANCIA Artículo 3. Decreto n° 81-1125. 15 de diciembre de 1981.

FRANCIA Ley n° 2014-856 relativa a la Economía Social y Solidaria. 31 de julio de 2014.

FRANCIA Artículos 9 al 1. Ley n° 2000-321 sobre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones. 12 de abril de 2000.

FRANCIA Ley N° 47-1775 relativa al estatuto de la cooperación. 10 de septiembre de 1947.

FRANCIA Artículo 1. Ley relativa al contrato de asociación. 1 de julio de 1901.

GRECIA Ley 4430/2016 sobre la Economía Social y Solidaria. 31 de octubre de 2016.

GUATEMALA Constitución Política de la República de Guatemala. 1993.

ITALIA Artículo 2545, apartado 2. Código Civil.

ITALIA Artículo 45. Costituzione della Repubblica Italiana, article 45, 1947.

ITALIA Artículo 11, apartado 4. Ley n° 59/1992 por la que se establecen nuevas disposiciones relativas a las sociedades cooperativas.

LUXEMBURGO Ley de 12 de diciembre de 2016 por la que se crean las sociedades de impacto social.

MARRUECOS Decreto n° 2-02-846 del 24 de Ramadán de 1423, relativo a las atribuciones del Ministro de Artesanía y Economía Social. 29 de noviembre de 2002.

MÉXICO Ley de la economía social y solidaria, 23 de mayo de 2012.

PARLEMENTO EUROPEO Resolución con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el estatuto de las empresas de la Economía Social y Solidaria (2016/2237(INL)). 5 de julio de 2018.

PORTUGAL Constitución de la República Portuguesa. 1976.

PORTUGAL Ley base nº 68/XII-1 de la economía social. 8 de mayo de 2013.

SENEGAL Decreto nº 2014-898 relativo a las atribuciones del Viceministro de la Mujer, la Familia y la Infancia, encargado de la Microfinanza y la Economía Solidaria. 22 de julio de 2014.

TAILANDIA Constitución del año 2017.

TAYIKISTÁN Artículo 36. Constitución del año 2003.

TOGO Acta Uniforme sobre el Derecho de Sociedades Cooperativas. 15 de diciembre de 2010.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Mytilinaios & Kostakis vs. Grecia 29389/11. Ejemplo de adhesión obligatoria a una cooperativa vitícola griega. 3 de diciembre de 2015.

TÚNEZ Ley nº 2020-30 relativa a la Economía Social y Solidaria. 30 de junio de 2020

TURQUÍA Constitución del año 1982.

UEMOA Ley de reglamentación de los sistemas financieros descentralizados. 6 de abril de 2007.

UEMOA Reglamento nº 07/2009/CM/UEMOA por el que se regula la mutualidad social en la UEMOA.

UNIÓN EUROPEA Artículo 20. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. 26 de febrero de 2014.

UNIÓN EUROPEA Reglamento nº 346/2013 sobre fondos de emprendimiento social europeo. 17 de abril de 2013.

UNIÓN LUXEMBURGUESA DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Las cláusulas sociales en los contratos públicos. 2016.

URUGUAY Ley nº 19.848 de Economía Social y Solidaria.

YIBUTI Ley nº 044/AN/19/8e sobre la Economía Social y Solidaria. 2019.

BIBLIOGRAFÍA

ACI, *Déclaration sur l'Identité Coopérative*, 1995.

AGUSTÍN TORRES M., *La economía social y solidaria en los ordenamientos jurídicos provinciales de Argentina*, Cooperativismo & Desarrollo, 27(1), 1-27, 2018.

ARTIS A., BOUCHARD M. J. & ROUSSELIERE D., *L'économie sociale compte-t-elle ? Comment la compte-t-on ? Représentations de l'économie sociale à travers les indicateurs statistiques*, Working Paper, Ciriec 2015/02.

AUGUSTINE J., COX E. O., INABA M., *Le mouvement de l'Économie Sociale et Solidaire aux États-Unis Liens potentiels avec les mouvements de protection sociale et de justice sociale connexes*, Draft paper prepared in response to the UNTFSSE Call for Papers 2018, 2019.

AVILA R. C., MONZÓN J. L., *Les bonnes pratiques en matière de politiques publiques relatives à l'économie sociale européenne à la suite de la crise économique*, 2018, CESE.

AVISE, *Impact Social, Contrats à Impact Social : où en est-on ?*, publié le 21/10/2019 - Mis à jour le 18/02/2021.

BENJAMIN N., MBAYE M.A., *The informal sector in francophone Africa: firm size, productivity and institutions*, Africa development forum, Washington D.C. (États-Unis d'Amérique), World Bank Group, 2012.

BORZAGA C., GALERA G., *Le potentiel de l'économie sociale pour le développement local en Afrique : Un rapport exploratoire*, EURICSE, 2014, p. 24.

BRITISH COUNCIL, *The state of social enterprise in Bengladesh, Ghana, India and Pakistan – The state of social enterprise in India*, 2016.

CAIRE G., TADJUDJE W., *Vers une culture juridique mondiale de l'entreprise d'ESS ? Une approche comparative internationale des législations ESS*, RECMA, vol. 353, n°3, 2019, pp. 74-88.

CAIRE, G., TADJUDJE W., *ODD dans la zone OHADA, de l'outil coopératif au paradigme ESS*, Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy, draft paper, 2019.

CEDH, Cour (Première Section), 3 déc. 2015, n° 29389/11.

CHAVES R., MONZON J. L. (Directors), *Best practices in public policies regarding the European Social Economy Post the economic crisis*, Working paper, CIRIEC n° 2019/25, pp.43.

CJUE, 1re ch., 8 sept. 2011, Ministero dell'Economia e delle Finanze et Agenzia delle Entrate c. Paint Graphos Soc. coop. arl. et al., aff. C-78/08 à C-80/08.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, "Examen de la politique de la science, de la technologie et de l'innovation – Pérou", UNCTAD/DTL/STICT/2010/2, Pérou, New York et Genève, 2011, p.157.

Conférence des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable - Habitat III, "Déclaration de la seconde Assemblée Mondiale des Gouvernements Locaux et Régionaux".

Cour Administrative, 2008, Arrêts n°24416C – 24427C du 2 décembre 2008 – Marchés publics.

DEAKIN S., *The corporation as commons: rethinking property rights, governance and sustainability in the business enterprise*, Queen's law journal, 2012, Volume 37, n° 2, pp.339-381.

DEFOURNY J., KIM S.-Y., *Emerging models of social enterprise in Eastern Asia: a cross-country analysis*, Social Enterprise Journal, numéro spécial, 2011, pp.88-111.

Department for Business, Energy & Industrial Strategy, "Office of the Regulator of Community Interest Companies: Information and guidance notes. Chapter 6: The asset lock", 2016.

DOUVITSA I., *National Constitutions and Cooperatives: An Overview*, International Journal of Cooperative Law (IJCL), Vol. I (1), 2018, pp.128-147.

DRIGUEZ L., *Le but non lucratif en droit de l'union européenne. Ou de la nécessité d'adopter une notion nouvelle de lucrativité limitée*, MGEN/Alternatives économiques, 2018.

ESS France, "Le financement des entreprises de l'Économie Sociale et Solidaire", Rapport de la commission présidée par Frédéric Tiberguien, 2017.

FAJARDO-GARCÍA I. G., *El reconocimiento legal de la economía social en Europa. Alcance y consecuencias*, Cooperativismo & Desarrollo, Volume 27 n° 1, 2019, pp. 1-31.

FAJARDO-GARCÍA I. G., FICI, A., HENRŸ, H., HIEZ, D., MEIRA, D., MUENKER, H., ET AL., *Principles of European Cooperative Law: Principles, Commentaries and National Reports*, Intersentia, 2017, Italie, pp. 347-408.

FAO, "A study of cooperative legislation in selected Asian and Pacific countries", Bangkok, Thailand, 1998.

FORESTI L. F., ARANTES R. S. & ROSSETTO V., "The Use of the Public Procurement Power to Promote the Development of Small Businesses: The Brazilian Experience", International Public Procurement Conference (3), 2005, pp. 334-372.

GSEF, "Public policies for financing the social and solidarity economy to strengthen its values and competitiveness", Asia Policy Dialogue, 2018.

GSEF, UNRISD, "L'Économie Sociale et Solidaire pour les Objectifs de développement durable, Panorama de l'Économie Sociale à Séoul", 2018, p. 58.

GSEF, UNRISD, Promoting SSE through Public Policies: Guidelines for Local Governments, 2021.

H. DOUGLAS, B. ETI-TOFINGA, G. SINGH, "Contextualising social enterprise in Fiji", Social Enterprise Journal, 2018, vol. 14 n° 2, pp. 208-224.

HAGEN H., "Guidelines for cooperative legislation", 2012, 3rd edition, OIT.

HARDING G., "The Tragedy of true Commons", Science, 13.12.1968, vol. 162; Traduction française : "La Tragédie des communs", PUF, 2018.

HIEZ D., “Société d’impact sociétal : première reconnaissance législative de l’Économie Sociale et Solidaire”, Journal des tribunaux luxembourgeois, 2017, Volume 4, pp.110-117.

Institut de la statistique du Québec, “L’économie sociale au Québec. Portrait statistique”, 2016, p.199.

Interdépendances, “L’Économie Sociale et Solidaire, en quoi jeunes dirigeants sommes-nous concernés ?”, n° 61, Mai-Juin 2006, p. 10.

Journal officiel, 2003-08-18, n° L 207, pp. 1-24.

KLEC G., MUM D., “Trade union influence on companies via pension fund investment”, in “Long-term investment and the Sustainable Company: a stakeholder perspective. Vol. III”, 2020, Etui, The European Trade Union Institute, pp. 119-146,

KWEMO S., “L’OHADA et le secteur informel L’exemple du Cameroun”, 2012, Larcier, Bruxelles (Belgique).

MASSIAH G., “The Dangers and Opportunities of the Global Crises”, 2009.

MC GREGOR LOWNDES M., “An overview of the not-for-profit sector”, Harding, M., (Ed.), Handbook research on not-for-profit law, 2018, Edward Elgar publishing, Massachusetts (États-Unis d’Amérique).

MCCRUDDEN C., “Using public procurement to achieve social outcomes”, Natural resources Forum, vol. 28, Issue 4, November 2004, pp. 257-267.

Nations Unies, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Conseil du commerce et du développement, soixante et unième session, Genève, 15-26, septembre 2014.

OIT, “Social finance for social economy”, working paper n° 67, 2015.

OIT, “Déclaration du centenaire pour le travail décent”, 2019, p. 3.

OIT, “Recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives”, 2002.

OSTROM E., “Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action”, Cambridge University Press, 1990; Traduction française : “Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles”, Éd. Deboeck, 2017.

OWEN R. D., “Esquisse du système d’éducation suivi dans les écoles de New-Lanark”, Hachette Livre & BNF, 1825.

PINVILLE M., “Appel à projets interministériel Contrat à impact social par Martine”, 2016.

POIRIER Y., WAUTIEZ F. & ALAIN B., “Legislation and public policies in support of social and solidarity economy, First steps & elements of a practical guide”, RIPESS, 2018.

POIRIER Y., “Reconnaissance juridique et politique de l’économie sociale solidaire (ESS). Un aperçu de l’état des lieux et éléments d’orientation”, 2016, RIPESS.

RASOLONOROMALAZA K., “Recherche sur le droit du financement des entreprises sociales et solidaires”, Thèse Aix-Marseille, 2018.

REED A. M., REED D., “Partnerships for Development: Four Models of Business Involvement”, Journal of Business Ethics, 2008, Volume 90, 2009, pp. 3–37.

REY-MARTI A., MOHEDANO-SUANES A. & SIMON-MOYA V., “Crowd-funding and social enterpreneurship: spot-light on intermediaries”, Sustainability, February 2019, 11(4), 1175.

RIPESS, “Entretien avec Helena Almirati : Cette loi nous guidera si nous continuons à travailler jour après jour pour que chaque chapitre ne soit pas seulement cela”, 2019.

S. GRANT, “Social enterprise in New Zealand – an overview”, Social Enterprise Journal, 2017, vol. 13 n° 4., pp.410-426.

SAKURAI M., HASHIMOTO S., “Exploring the distinctive feature of social enterprise in Japan”, International Conference on Social Enterprise, Trento, Italie, 2009.

SÁNCHEZ BOZA, L. R., “Identité, caractéristiques et développement social, économique et politique des coopératives costariciennes. Aperçu du secteur de l’économie sociale”, Coopérativisme & Développement, 2019, Volume 27, n° 114, pp.1-27.

TILQUIN T., BELCORDE J.-A. & BERNARTS M., “A new paradigm for cooperatives societies under the new Belgian Code of companies and associa-tions”, IJCL, 2020, issue 3.

TOHON, C. O., “Droit pratique des affaires : l’exemple du Bénin”, Thèse Paris I, 2002.

UNCSTD, “Working Group on Enhanced Cooperation Contributions from Observers to the guiding questions agreed during first meeting of the WGEC”, 2017. p.6.

Union européenne, “Charte Européenne de l’Économie Sociale”, 2018.

Union Européenne, Règlement n° 346/2013 relatif aux fonds d’entrepre-neuriat social européens, 17 avril 2013, article 3, alinéa d, IV.

UNRISD, “Spotlight On The Social Economy In Seoul”, 2018, GSEF L’Économie Sociale et Solidaire pour les Objectifs de développement durable, pp. 1-140.

VINOD MOSES N., “Wondering which legal structure to choose for your social enterprise?”, Yourstory, 2014.

WRIGHT E., “Utopies réelles”, 2017, La Découverte, Paris, France, spéc. p.229.

ESTA PUBLICACIÓN HA SIDO POSIBLE GRACIAS AL APOYO DE NUESTROS MIEMBROS

ESS Foro Internacional, Encuentros del Mont Blanc

Responsable de redacción: Alain Coheur

34 bis, Rue Vignon – 75 009 Paris – France

Phone: +33 613 629 789

www.essforuminternational.com

contact@essfi.coop

@ESSForumInternational

@ESSForumIntl

essforumintl

ESS Forum International

©Todos los derechos reservados – 2021

Dirección artística: Nathalie Bauza

Printed in Junio 2022