

**SINTESIS DEL DOCUMENTO DE OIT  
“TRABAJO DECENTE Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA”**

**Preparado por  
Juan Manuel Martínez Chas  
y Alvaro Orsatti  
Junio 2022**

**Este texto sintetiza el documento base de OIT para la discusión tripartita que terminó aprobando la Resolución “Trabajo decente y economía social y solidaria”, por lo cual puede leerse como complementario de este instrumento. Se ha mantenido la textualidad, aunque con un distinto reordenamiento**

**I. Encuadre general**

1. La ESS, en tanto subconjunto de la economía nacional, no es nueva, pero ha tenido un aumento en su visibilidad y en la toma de políticas desde comienzos de siglo, si bien su segmento más organizado, las cooperativas, datan de hace 150 años

2. La discusión se dirige a evaluar el valor agregado de la ESS y su papel en el avance de la justicia social a través del trabajo decente, así como la promoción del desarrollo sostenible, siguiendo principios y valores que priorizan la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente por encima de la búsqueda legítima de beneficios

3. La ESS puede también proporcionar una base para un modelo de empresa que fomente la inclusión, la sostenibilidad y la resiliencia ante la COVID 19

4. Las unidades de la ESS son especialmente eficaces en el sector rural, en cuanto a la promoción de oportunidades de empleo y de ingresos, en la reducción de las desigualdades y la transformación productiva. Los servicios colectivos que prestan las unidades de la ESS pueden ser esenciales para aumentar la productividad y la competitividad de los pequeños productores y las pymes. La presencia de cooperativas y asociaciones de productores puede permitir que las comunidades rurales influyan en su desarrollo económico y social y sus medios de vida para mejorarlos.

5. Se estima que en 2017 había 2,9 millones de cooperativas en el mundo, con un total de 1 200 millones de personas afiliadas

A partir de datos de 156 países, se estima que 279,4 millones de personas están empleadas en cooperativas, o trabajan en su esfera, lo que equivale al 9,5 por ciento de la población mundial ocupada

De esta cifra total, trabajan en cooperativas 27,2 millones de personas, de las cuales 16 millones son trabajadores asalariados y 11,1 millones son también miembros de la cooperativa.

El empleo en la esfera de las cooperativas, que incluye principalmente a los miembros-productores trabajadores por cuenta propia, comprende a 252,2 millones de personas, principalmente del sector agrícola.

## **II. Antecedentes de OIT**

6. Desde su creación, la OIT ha sido consciente de la importancia que tienen para su mandato las cooperativas, el segmento mejor organizado de la ESS en muchos países del mundo

En el artículo 12 de su Constitución, se establece que la OIT «podrá adoptar cuantas medidas estime necesarias para efectuar consultas, cuando lo considere conveniente con las

organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas, comprendidas las organizaciones internacionales de empleadores, de trabajadores, de agricultores y de cooperativistas».

En este marco, en 1919, se establecieron relaciones formales con la Alianza Cooperativa Internacional, que:

- en 1971, cofundó con ACI el Comité para la Promoción de la Acción Cooperativa (COPAC) en Naciones Unidas.
- en 2013, cofundó el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE)

7. Las cooperativas están presentes en 17 normas (3 Convenios y 14 Recomendaciones), aunque solo dos han estado centradas en ellas: primero, en 1966, la Recomendación 127 de 1966 aplicada a países en

desarrollo. Luego la 193, en 2002 que las promueve de manera general (al tiempo que deja de tener vigencia la anterior)

Esta Recomendación plantea que el sector es parte de una sociedad en que haya equilibrio, junto al sector privado y público. Por lo tanto, esta perspectiva adelanta en la OIT un enfoque de la ESS como “tercer sector”. En paralelo, promueve la creación de un “sector social”

8. La OIT destaca que la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 cubre a todos los trabajadores “sin exclusión alguna”, por lo que comprende a las cooperativas y a otras formas de ESS

9. La primera mención explícita a la 2008 aparece en la Declaración sobre la justicia social, donde se reconoce que una E3SS sólida es fundamental para el desarrollo. De ese año también es una Resolución sobre trabajo en el sector rural, que menciona a la ESS.

Desde entonces, varias normas utilizan la expresión “Cooperativas y otras formas de ESS”

- en 2015, la Recomendación 204 sobre tránsito de la economía informal a la formal reconoce que las cooperativas y las unidades de la ESS son medios que facilitan ese tránsito, aunque también pueden operar en la economía informal

- en 2017, la Recomendación 205 sobre paz y resiliencia reconoce el papel de las cooperativas y otras iniciativas de la economía social en el marco de los esfuerzos por posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

- en 2019, la Declaración del Centenario T para el Futuro del Trabajo reconoce la contribución de la ESS a la generación de trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida para todos.

- en 2021, el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente se reconoce el papel de la ESS para lograr una recuperación de base amplia y generadora de empleo con oportunidades de trabajo decente para todos.
- en 2013 y 2018, OIT ha establecido directrices sobre cooperativas en el plano estadístico

### **III. Definición**

10. El término genérico de ESS abarca a una gran variedad de unidades institucionales.

Actualmente, el término carece de aceptación universal. Otros términos estrechamente asociados a la ESS son «economía social», «tercer sector», «empresa social», «sector sin fines de lucro», «economía solidaria», «economía alternativa» y «economía popular».

Asimismo, la promoción de una ESS también está relacionada con el concepto de “empresas sostenibles” (adoptado por OIT en 2007, en la medida en que son económicamente viables.

11. La falta de una definición universalmente acordada impide la adecuada representación de la ESS en las políticas y estrategias internacionales para el desarrollo, así como la recopilación de estadísticas completas, fiables e internacionalmente comparables sobre ella.

12. Las unidades de la ESS se autogestionan. Deben gozar de autonomía e independencia de las autoridades públicas y otras entidades ajenas a la ESS y no deben estar sujetas a interferencias o controles indebidos.

13. El conjunto de valores que distinguen a la ESS se engloban en cinco categorías:

- Cuidado de las personas y del planeta: desarrollo humano integral, satisfacción de las necesidades de la comunidad, diversidad cultural, cultura ecológica y sostenibilidad.
- Igualitarismo: justicia, justicia social, igualdad, equidad, imparcialidad y no discriminación.
- Interdependencia: solidaridad, ayuda mutua, cooperación, cohesión social e inclusión social.
- Integridad: transparencia, honestidad, confianza, rendición de cuentas y responsabilidad compartida.
- Autogobierno: autogestión, libertad, democracia, participación y subsidiariedad.

14. Las recientes legislaciones en materia de ESS también utilizan cinco principios:

- Finalidad social o pública: Las unidades de la ESS tienen por objeto satisfacer las necesidades de sus miembros, o de la comunidad o sociedad en la que trabajan o viven, en lugar de maximizar los beneficios. La finalidad puede ser social, cultural, económica o medioambiental, o una combinación de ellas. Promoviendo tanto la solidaridad interna como la solidaridad con la sociedad, buscan conciliar los intereses de sus miembros, usuarios o beneficiarios con el interés general. Algunas leyes nacionales hacen referencia a este principio como «la primacía de la persona y del objeto social sobre los beneficios».
- Prohibición o limitación de la distribución de los beneficios: Las unidades de la ESS que generan un resultado positivo (ganancia o excedente) deben

utilizarlo con arreglo a la finalidad que tengan 14. Las que no tienen prohibida la distribución de los beneficios, tienen importantes restricciones en su capacidad para generarlas y distribuirlas. Las que distribuyen excedentes lo hacen en función de la actividad —por ejemplo, del trabajo, el servicio, el uso o el apoyo— de los miembros y no en función del capital invertido. En caso de venta, transformación o disolución, muchas están jurídicamente obligadas a transferir cualquier ganancia o activo residuales a una unidad con similares restricciones. Algunas leyes nacionales se refieren a este principio como la «primacía de la persona y el trabajo sobre el capital».

- **Gobernanza democrática y participativa:** Las normas que se aplican a las unidades de la ESS estipulan una gobernanza democrática, participativa y transparente, que otorga el control a los miembros mediante su participación activa en la formulación de políticas y la toma de decisiones, y la exigencia de responsabilidades a los representantes electos. En las unidades primarias de la ESS, todos los miembros tienen el mismo derecho de voto (un miembro, un voto). Las estructuras horizontales y verticales de la ESS también se organizan democráticamente.

15. En las cooperativas, hay que diferenciar:

- . los excedentes, que provienen de las transacciones con los miembros
- . los beneficios, que provienen de las transacciones con agentes que no son miembros de las cooperativas

16. La participación en las unidades de la ESS no es forzosa ni obligatoria y debe entrañar un importante componente de elección personal.

Los miembros y usuarios se incorporan y permanecen en las unidades de la ESS de forma voluntaria y libre, sin que se les penalice o se amenace con penalizarles por no participar.

17. Las unidades de la ESS pueden cooperar voluntariamente con otras unidades de la ESS y apoyarse mutuamente, creando estructuras verticales y horizontales.

18. Si celebran acuerdos con otras unidades de la ESS o con actores del sector público y privado o consiguen capital de fuentes externas, deben hacerlo en condiciones coherentes con los valores y principios de la ESS.

19. La producción de bienes y servicios es el principal tipo de actividad de la ESS de acuerdo con la legislación nacional.

Algunas leyes nacionales hacen también referencia al consumo.

20. Las leyes de la ESS que regulan la acumulación de activos suelen establecer restricciones a la misma.

21. La legislación nacional y las definiciones internacionales permiten identificar una diversidad de formas organizativas en la ESS, entre las que se incluyen, además de las cooperativas:

- las mutualidades,
- las asociaciones,
- las fundaciones,
- los grupos de autoayuda

## - las empresas sociales

Una cooperativa es «una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática» 16.

Una asociación mutua está organizada por personas que buscan mejorar su situación económica mediante la actividad colectiva. A diferencia de las cooperativas, la asociación mutua es un mecanismo para compartir riesgos, ya sea a nivel personal o de propiedades, mediante aportaciones periódicas a un fondo común 17.

Una asociación es una entidad jurídica dedicada principalmente a la producción de servicios no relacionados con el mercado para los hogares o la comunidad en general y cuyos principales recursos son las contribuciones voluntarias.

Una asociación comunitaria o de base es una organización constituida por afiliación que ofrece servicios o defiende a los miembros de un barrio, comunidad o población en particular 18.

Una fundación es una entidad que tiene a su disposición activos o donaciones y —utilizando los ingresos generados por esos activos— realiza donaciones a otras organizaciones o lleva a cabo sus propios proyectos y programas 19.

Un grupo de autoayuda se parece tanto a las cooperativas como a las mutualidades, puesto que todas son formas organizativas en las que las personas se unen para alcanzar objetivos que requieren asistencia mutua, como apoyo técnico o financiero, y serían inalcanzables de manera individual. Sin embargo, difiere de ambas en que no se dedica principalmente a actividades de mercado 20. Además, muchos grupos de autoayuda se encuentran en la economía informal.

Una empresa social es una unidad que utiliza los medios del mercado, pero lo hace principalmente para lograr objetivos sociales, como dar empleo y formación a personas desfavorecidas (por ejemplo, personas con discapacidad y personas desempleadas de larga duración), elaborar productos de especial valor social o servir a personas desfavorecidas de otras maneras 21.

Una empresa de trabajadores es aquella en que éstos son propietarios del capital, la dirigen y gestionan y votan como miembros en pie de igualdad en los asuntos relacionados con el funcionamiento de la empresa y tienen derecho a presentarse a las elecciones del consejo de administración.

22. Muchas leyes sobre la ESS incluyen formas de organización específicas de un contexto determinado como parte de la ESS. Por ejemplo:

- los ejidos y las comunidades
- las organizaciones de trabajadores,
- las pre cooperativas,
- las empresas de inserción,
- los centros especiales de empleo,
- las cooperativas de plataforma,
- las asociaciones forestales y pesqueras comunitarias,
- las organizaciones de productores y campesinos,
- los grupos de interés económico,
- las unidades económicas populares,
- las asociaciones de micro financiación,

- las asociaciones culturales, recreativas y de desarrollo local con objetivos altruistas,
- los subsectores comunitarios y de autogestión.

Estas leyes suelen considerar cualquier otra forma de organización parte de la ESS si cumple con los valores y principios de la ESS estipulados en dicha legislación.

23. La ESS trasciende las dicotomías tradicionales. Incluye a los productores y unidades de mercado y no de mercado que operan en las economías formales e informales.

Entre los productores de mercado se encuentran:

- las cooperativas,
- las mutualidades
- las empresas sociales

Algunos de los productores no de mercado:

- las asociaciones
- las fundaciones.

24. Las unidades de la ESS tienen una doble naturaleza. Son tanto organizaciones como empresas:

- son organizaciones en la medida en que son grupos de personas organizadas con un fin determinado
- son empresas en la medida en que son productores de bienes y servicios

25. En algunos textos se utiliza el término «empresa» de forma más restringida que en su definición internacional, por ejemplo, limitando las empresas de la ESS a las unidades de mercado y las organizaciones de la ESS a las unidades no de mercado.

26. Aunque algunas conceptualizaciones excluyen a las unidades de la economía informal de la ESS, en la Recomendación 204 se reconoce que las unidades de la ESS pueden operar en la economía informal.

27. Hay opiniones divergentes respecto a si la ESS forma parte del sector privado o constituye un subconjunto de la economía distinto de los sectores público y privado. Ç

Las referencias al «sector privado» en las discusiones tripartitas de la OIT parecen reflejar dos interpretaciones diferentes del término:

- la primera se refiere al sector privado como algo que comprende a las unidades institucionales que no forman parte ni están controladas por el Gobierno
- la segunda se refiere al sector privado como algo que comprende a las empresas que están fuera del sector público y cuyo objetivo principal es maximizar los beneficios y distribuirlos en función del capital invertido.

En la primera acepción, el sector privado incluye la ESS, que sigue siendo distinta y no puede equipararse al sector privado maximizado de ganancias. En la segunda acepción, la ESS no se incluye ni en el sector público ni en el privado.

28. La OIT propone la siguiente definición de ESS, CON base en políticas, legislaciones y estudios conceptuales:

Esta propuesta pretende ser flexible y adaptable a situaciones diversas en distintos contextos nacionales, en consonancia con la diversidad de las unidades de la ESS en el mundo y la multiplicidad de los marcos conceptuales en las políticas, la legislación y los marcos estadísticos relativos a la ESS.

29. Se encuentran tres formas de crecimiento en las unidades de ESS:

- . el crecimiento horizontal suele conllevar la creación de redes, franquicias o filiales. Puede recurrir al apoyo de los Gobiernos locales, las instituciones de investigación, los bancos cooperativos y las organizaciones de formación en materia de ESS.
- . el crecimiento vertical conlleva la creación de estructuras secundarias y terciarias para prestar servicios, que pueden incluir desde la educación y la financiación hasta la promoción de política
- . el crecimiento transversal consiste en infundir los valores y principios de la ESS en la economía local.

Un desafío crucial para el crecimiento de la ESS es garantizar la proximidad y la capacidad de respuesta continuas a las necesidades de los miembros, trabajadores, usuarios y comunidades, en consonancia con los valores y principios de la ESS.

30. La reestructuración de las empresas mediante la transición a la propiedad de los trabajadores se ha llevado a cabo para ayudar a conservar los puestos de trabajo. En algunos casos, la reestructuración puede deberse a un fracaso empresarial. En otros casos, puede deberse a la jubilación de los propietarios, especialmente cuando no hay un plan definido para el futuro de la empresa

Si existen las políticas, la financiación, la formación y los planes de asesoramiento jurídico adecuados, los trabajadores que ya están

familiarizados con el funcionamiento de empresas que podrían enfrentarse al cierre a falta de nuevos propietarios pueden proporcionar una vía de sucesión.

#### **IV. ESS y Protección Social**

31. Las unidades de la ESS tienen una función en los sistemas nacionales de protección social al facilitar el acceso de sus miembros a dicha protección. Pueden facilitar el acceso a la protección social, por ejemplo, mediante actividades de sensibilización, campañas de inscripción colectiva o acuerdos colectivos.

También pueden desempeñar un papel clave para facilitar el acceso a los regímenes públicos de seguridad social a los trabajadores por cuenta propia de otros sectores, como los artistas o los taxistas, incluidos los que utilizan plataformas digitales de trabajo

32. Las unidades de la ESS pueden integrarse aún más en el sistema de protección social. Por ejemplo, algunas funciones administrativas del sistema nacional de protección social, como la movilización social, las actividades relativas a la inscripción de miembros y la recaudación de las cotizaciones, pueden delegarse en unidades de la ESS para grupos de población específicos.

33. En algunos contextos, las instituciones de seguridad social pueden delegar determinadas funciones de atención al público en organizaciones comunitarias, especialmente en mutualidades y cooperativas, para mejorar la proximidad con algunos grupos de población. Por el contrario, las mutualidades, cuando no están integradas en el sistema nacional de protección social, tienen una eficacia limitada en la ampliación de la

cobertura, ya que no permiten la mancomunación amplia de los riesgos y son propensas a la selección adversa. Hay ejemplos de integración eficaz en diferentes contextos.

34. Las unidades de la ESS también desempeñan un papel esencial en la prestación de servicios sanitarios, sociales y de vivienda que forman parte del sistema nacional de protección social en algunos países. En muchos países, el sistema de protección social contrata a proveedores de servicios, especialmente en las áreas de la protección social de la salud, la atención infantil, los cuidados de larga duración y la vivienda. En estos contextos, las cooperativas y las asociaciones añaden valor a la prestación de dichos servicios como parte de los sistemas de protección social.

35. Las unidades de la ESS atienden las necesidades de cuidados de diversos grupos poblacionales, como los jóvenes desfavorecidos, las personas con discapacidad, las personas de edad y los niños. A menudo son multifuncionales, para dar respuesta a las diversas necesidades de cuidados de los beneficiarios, e implican a múltiples partes interesadas, como los proveedores de cuidados, los beneficiarios, los Gobiernos y las organizaciones comunitarias

36. Las unidades de la ESS pueden proporcionar una vivienda asequible y adecuada y actuar en sinergia con los sistemas de protección social para prevenir la falta de vivienda y la vivienda inadecuada. Los sistemas de protección social abordan directamente algunos de los factores de riesgo que provocan la falta de hogar y la vivienda adecuada.

37. Las asociaciones comunitarias de construcción en las zonas rurales y las cooperativas de vivienda en las zonas urbanas son algunas de las

unidades de la ESS que ayudan a las poblaciones de bajos ingresos a acceder a una vivienda asequible

## **V.ESS y Derechos en el trabajo**

38. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la mayoría de las normas internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores.

Todos los empleadores y los trabajadores unidades de la ESS están obligados a cumplir las normas internacionales del trabajo y la legislación laboral nacional en sus relaciones laborales, al igual que los demás empleadores. También se les exige que mantengan unas condiciones de trabajo seguras y saludables

Deberían cumplir con la legislación internacional y nacional pertinente en materia de seguridad y salud en el trabajo y tener en cuenta sus directrices, en particular en las relaciones entre empleadores y trabajadores y en las relaciones civiles y comerciales con terceros.

39. Las unidades de la ESS están sujetas a la inspección de trabajo en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el cumplimiento de la SST en el lugar de trabajo. La legislación nacional también regula las relaciones laborales en las empresas propiedad de los trabajadores, como las cooperativas de trabajadores.

40. Como se señaló, algunas normas internacionales de trabajo se han ocupado explícitamente de las Cooperativas, en particular la Recomendación 193, que insta a la adopción de políticas nacionales que «promuevan las normas fundamentales del trabajo de la OIT.

OIT señala que desde entonces 117 países se han basado en sus orientaciones para revisar sus políticas y legislación en materia de cooperativas

41. Las unidades de la ESS pueden:

- promover las normas internacionales del trabajo en sus interacciones con sus miembros y con terceras partes.
- desempeñar un papel activo en la promoción de la aplicación efectiva de dichas normas, familiarizando a sus miembros con estos instrumentos y defendiendo su aplicación.
- abogar por la ratificación y aplicación a nivel nacional de los Convenios de OIT
- proporcionar información y apoyo a sus miembros para promover su cumplimiento.
- emprenden iniciativas conjuntas con otros actores comunitarios para el avance de estos principios y derechos.

En particular, las unidades de la ESS pueden ayudar a solventar los déficits de derechos laborales relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva, el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación en sus operaciones, en las operaciones de sus miembros y usuarios, y en sus cadenas de suministro.

Las unidades de la ESS, en colaboración con los interlocutores sociales, pueden brindar apoyo a los trabajadores de la economía informal para mejorar sus condiciones de trabajo e incrementar sus ingresos.

Asimismo, OIT también señala que las cooperativas, asociaciones y organizaciones de autoayuda de los trabajadores domésticos pueden promover la ratificación del Convenio 189 sobre trabajo doméstico (2011)

42. OIT también señala que los trabajadores en unidades de la ESS pueden correr el riesgo de verse librados de la protección que les corresponde, y recuerda que:

- la Recomendación 193 especifica que las políticas nacionales deberían «velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las seudocooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas».

- en el Estudio General de 2010 sobre instrumentos relativos al empleo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones destacó la importancia de asegurar la aplicación de la legislación laboral para evitar la aparición de «seudocooperativas», cuyo único propósito es beneficiarse de ventajas tales como las prestaciones fiscales y de seguridad social, inherentes al estatuto de las cooperativas, eludiendo al mismo tiempo la aplicación de la legislación laboral

43. Asimismo, OIT considera que las medidas de protección de los trabajadores son necesarias, especialmente en las empresas propiedad de los trabajadores, para proteger a los trabajadores que también son socios.

Si bien en una reunión de expertos de la OIT celebrada en 1995 se llegó a la conclusión de que los socios-propietarios-trabajadores pueden decidir abstenerse de reclamar ciertos privilegios de la legislación laboral, se está considerando cada vez más una tercera vía en la que la relación laboral en las cooperativas de trabajadores se califica como «trabajo cooperativo». En el marco de esta relación se establecen medidas específicas de protección

de los trabajadores, por ejemplo, la ampliación de la seguridad social a los socios-trabajadores de una cooperativa.

44. La ESS favorece notablemente la consecución de la igualdad de género. Puede proporcionar múltiples beneficios tales como servicios asequibles y accesibles para las mujeres en materia de vivienda y finanzas o una diversidad de servicios de cuidado. Las mujeres pueden mejorar su situación negociando con las autoridades públicas a través de las unidades de la ESS.

La gobernanza democrática y participativa de las unidades de la ESS ofrece a las mujeres la oportunidad de participar en la toma de decisiones y el reparto de poder. Las mujeres que participan en las unidades de la ESS pueden estar mejor posicionadas para afrontar ciertas necesidades personales y comunitarias, como la lucha contra la discriminación, la violencia y el acoso, incluidas la violencia y el acoso por razón de sexo.

Las unidades de la ESS creadas por y para las mujeres ayudan a superar las restricciones sociales y culturales que, de otro modo, podrían limitar su participación en la fuerza de trabajo. En algunos países existen cooperativas formadas exclusivamente por mujeres dedicadas a la elaboración de alimentos, la artesanía y los servicios de cuidado, que ofrecen a sus miembros oportunidades de trabajo y una alternativa a las limitaciones sociales.

45. Algunas unidades de la ESS, como las cooperativas sociales, se han creado específicamente para luchar contra la exclusión social, por ejemplo, en Italia. Otras han añadido un elemento de inclusión social a su función principal. Las cooperativas agrícolas y multifuncionales jordanas han estado ayudando a los refugiados sirios a obtener permisos de trabajo y realizando actividades de formación y proyectos conjuntos con ellos.

## VI. Reconocimiento gubernamental de la ESS

46. La promulgación de leyes en materia de ESS suele ir seguida de la creación o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales que regulan y apoyan dicha economía. Sin embargo, la naturaleza de estas instituciones puede ser muy diversa:

- varios países han creado ministerios de ESS (entre ellos Bélgica (Flandes), Camerún, España, Luxemburgo, Marruecos, Nicaragua y Senegal).
- otros países tienen viceministerios (Costa Rica), secretarías nacionales (Francia, República de Corea), institutos ministeriales (México) o comisiones interministeriales (Colombia).
- también existen acuerdos institucionales más fragmentados, en los que diferentes ministerios o departamentos asumen responsabilidades distintas en materia de ESS o se encargan de formas organizativas específicas de la ESS.
- en varios países, la trayectoria de institucionalización conlleva el surgimiento de ministerios u organismos que fusionan múltiples iniciativas vinculadas a la regulación, coordinación y promoción de la ESS.

Los Gobiernos comprometidos con el desarrollo de la ESS suelen establecer mecanismos para velar por la coherencia y la coordinación entre múltiples ámbitos de políticas. Habida cuenta de que las unidades de la ESS pueden operar en diferentes industrias y sectores institucionales, es difícil asignarlas a una cartera gubernamental específica.

Históricamente, a menudo se ha asignado la responsabilidad de las formas organizativas que entran en la ESS a diferentes ministerios técnicos.

47. Las cooperativas, por ejemplo, pueden ser competencia del ministerio encargado de la agricultura y el desarrollo rural.

De hecho, las cooperativas pueden ser competencia de distintos ministerios, en función de los sectores en los que operen (por ejemplo, agricultura, finanzas, industria o vivienda).

Las mutualidades pueden depender del ministerio encargado de las finanzas, mientras que, en muchos países, es el Ministerio del Interior el que regula las asociaciones. Esta asignación de responsabilidades puede ser de interés para el desarrollo de componentes específicos de la ESS. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de coordinación eficaces puede dar lugar a una fragmentación institucional y ser perjudicial para la promoción de la ESS en su conjunto.

48. Algunos países han desarrollado mecanismos de coordinación en materia de ESS. Entre ellos cabe destacar el Brasil (Foro Brasileño de Economía Solidaria), Chile (Consejo Consultivo Público Privado de Desarrollo Cooperativo y de la Economía Social), Djibouti (Consejo Nacional de Promoción de la ESS), Francia (Consejo Nacional de Cámaras Regionales de la ESS), la República de Corea (Agencia de Promoción de la Empresa Social de Corea), el Senegal (Ministro Delegado del Ministro de Microfinanzas y Economía Solidaria) y España (Observatorio Español de la Economía Social)

Algunas de estas instituciones prestan servicios de apoyo, como actividades de desarrollo de la capacidad e incubadoras, a las unidades de la ESS. También coordinan las políticas e intervenciones de la ESS y actúan como mediadoras entre esta y el Gobierno.

En algunas instituciones regionales y locales se reflejan también los acuerdos institucionales nacionales adaptados a la naturaleza multisectorial de la ESS, por ejemplo, en importantes instituciones regionales del Canadá (Quebec y Montreal) y Francia (Provenza-Alpes-Costa Azul)

## **VII. ESS y organizaciones de trabajadores y empleadores**

49 En todo el mundo, las organizaciones de trabajadores y las unidades de la ESS comparten valores y principios, una historia común y, en ocasiones, estructuras organizativas entrecruzadas. En muchos países, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones cooperativas se originaron a partir de las mismas perturbaciones sociales y económicas.

50. Una prioridad de las organizaciones de trabajadores en relación con la ESS es promover y defender los derechos e intereses de los trabajadores que participan en ella. También pueden colaborar con la ESS para proporcionar bienes y servicios a sus miembros y para entrar en contacto con trabajadores y productores que podrían no estar afiliados a sus organizaciones. En algunos casos, combinan las actividades sindicales y de la ESS en el marco de la misma estructura coordinadora.

51. Las alianzas entre las organizaciones de trabajadores y la ESS en la economía informal revelan su valor añadido en los niveles micro, meso y macro. En dichas alianzas se incluye la prestación de apoyo y servicios individuales (nivel micro) y la construcción de una identidad y un conocimiento colectivos, así como el compromiso con la propiedad compartida y el apoyo mutuo (nivel meso).

Muchas unidades de la ESS, a menudo enraizadas en movimientos más amplios relacionados con los derechos y la justicia social, han creado con

éxito coaliciones estratégicas para desarrollar el poder, la visibilidad y la influencia de los trabajadores, y esto ha llevado a la mejora de sus derechos y protección como resultado de actividades de promoción y diálogo de ámbito local, nacional y mundial (nivel macro).

52. En 2011, el Congreso de la Organización Regional Africana de la Confederación Sindical Internacional (CSI África) adoptó una resolución sobre la promoción de la organización en la economía informal y de la economía solidaria para un mejor desarrollo de África, subrayando la importancia de la cooperación entre la ESS y los sindicatos en la organización de la economía informal.

53. Las unidades y las estructuras verticales de la ESS pueden unirse a organizaciones de empleadores existentes.

Las organizaciones de empleadores pueden desarrollar estructuras y ampliar los servicios que prestan a las unidades de la ESS y sus estructuras verticales y horizontales.

Las unidades de la ESS también pueden crear sus propias organizaciones de empleadores. Existen ejemplos de estructuras verticales de la ESS que son organizaciones de empleadores.

Las estructuras verticales y horizontales de la ESS pueden estar representadas en plataformas internacionales junto con otras organizaciones de empleadores.

## VIII. Retos y problemas

54. Los crecientes vínculos de la ESS con otras empresas públicas y privadas pueden desviar a las organizaciones y empresas de la ESS de algunos de sus valores y objetivos fundamentales.

55. Aunque las unidades de la ESS pueden crecer, es posible que opten por renunciar a estrategias de ampliación que puedan diluir sus valores y principios.

56. Los sistemas de gobernanza de las unidades de la ESS también pueden hacerlas menos atractivas para los proveedores de servicios financieros que buscan maximizar los beneficios.

57. La escasez de educación y formación en materia de ESS también puede suponer un impedimento para el desarrollo de este modelo de economía.

58. Aunque hay notables excepciones en algunos países, las unidades de la ESS no suelen encontrarse en la misma situación, ni en una situación similar, a la de las empresas que pretenden maximizar los beneficios y distribuirlas en función del capital invertido.

A menudo operan en un entorno político y jurídico desfavorable y en desigualdad de condiciones

Con frecuencia, se enfrentan también a importantes obstáculos burocráticos y normativos que impiden su formación, funcionamiento y expansión. Las medidas que reflejan el supuesto de que el sector público o

el sector privado son el único modelo viable de empresa también han frenado el desarrollo de la ESS.

## **IX. Recomendaciones**

- Debe crearse un entorno propicio para la ESS mediante la participación tripartita de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores y consultando con otras organizaciones pertinentes y representativas de las personas interesadas.

- El futuro de la ESS en el mundo del trabajo en constante evolución depende de la acción concertada de los Gobiernos, los interlocutores sociales, las estructuras verticales y horizontales de la ESS y otros asociados para el desarrollo.

- Las organizaciones de empleadores y de trabajadores comprometidas con un futuro del trabajo centrado en las personas pueden promover la ESS como una posible opción dentro de sus estrategias.

- Las organizaciones de empleadores podrían considerar, cuando proceda, la posibilidad de ampliar la afiliación a las unidades de la ESS que deseen unirse a ellas y ofrecerles servicios de apoyo apropiados con las mismas condiciones y cláusulas que a los demás miembros.

- Las organizaciones de trabajadores podrían proporcionar asesoramiento y asistencia a los trabajadores de la ESS en lo que respecta a su afiliación a este tipo de organizaciones y ayudar a sus miembros a crear unidades de la ESS, según proceda.

-Las unidades de la ESS y sus estructuras verticales y horizontales podrían entablar un diálogo activo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los organismos gubernamentales y no gubernamentales interesados, con miras a crear un entorno propicio para el desarrollo de la ESS.

- Un entorno propicio para empresas de la ESS sostenibles es un componente crucial de un entorno propicio para empresas sostenibles en general. La viabilidad económica es una condición necesaria en todas las empresas sostenibles. Para que un entorno sea propicio para empresas de la ESS sostenibles se requiere un marco jurídico y político de apoyo coherente con los valores y principios de la ESS.

- Los valores y principios de la ESS, como la finalidad social o pública y la prohibición o limitación de la distribución de los beneficios, están en consonancia con un desarrollo que respeta la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente. Dichos objetivos pueden combinarse con la búsqueda legítima de ganancias en el entorno empresarial general, con el fin de favorecer también a las empresas con fines de lucro sostenibles.

En consecuencia, un entorno propicio para la ESS no tiene por qué ir en detrimento de un entorno propicio para otra clase de empresas de los sectores público y privado. De hecho, las condiciones que favorecen un entorno propicio para las empresas sostenibles son pertinentes para todo tipo de empresas 290.

- Una característica importante de los entornos propicios es que se garanticen un marco de igualdad para las unidades de la ESS y otras

empresas. El concepto del marco de igualdad suele referirse a la equidad o la igualdad de trato. Sin embargo, el principio de igualdad de trato no significa que todas las empresas deban recibir el mismo trato, independientemente de su situación.

- Los Gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables que sean coherentes con la naturaleza y la función de las unidades de la ESS y estén guiados por los valores y principios de la ESS.

- Un entorno normativo propicio debe reforzar las condiciones para salvaguardar los principios de la ESS, incluida su autonomía e independencia respecto a los actores del sector público y privado.

Además, las unidades de la ESS deberían beneficiarse de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social.

- La adopción de una legislación sobre la ESS que reconozca explícitamente sus valores y principios proporciona una sólida base para la promoción de la ESS. Su reconocimiento en la constitución de algunos países también indica un fuerte compromiso con la ESS.

A la hora de elaborar la legislación en materia de ESS, los legisladores han de tomar varias decisiones:

En primer lugar, han de determinar en qué nivel de gobierno puede incluirse dicha legislación. Introducir la legislación en un nivel de gobierno superior puede promover una mayor coherencia en el enfoque. Introducirla en un nivel inferior permite la experimentación antes de la generalización, pero también puede dar lugar a asimetrías en el tratamiento de la ESS en las distintas jurisdicciones.

En segundo lugar, han de escoger el tipo de ley que utilizan, que puede ser desde legislación marco hasta legislación especial con disposiciones detalladas sobre todas las formas de organización de la ESS. La legislación marco, en la que pueden sintetizarse los principios que establece la legislación vigente sobre las diferentes formas de organización de la ESS, puede proporcionar una base para la labor legislativa posterior.

En tercer lugar, deben decidir hasta qué punto la definición nacional de la ESS se basará en valores, principios, formas organizativas o actividades económicas, o en una combinación de los mismos.

En cuarto lugar, los legisladores pueden considerar la pertinencia de introducir mecanismos para la identificación de las unidades o de formas organizativas específicas de la ESS.

- Para la promoción de la ESS también se requiere la adopción y aplicación de políticas propicias que estén en consonancia con el trabajo decente y el desarrollo sostenible. En particular, dichas políticas podrían:

- promover el empleo en unidades de la ESS mediante políticas nacionales de empleo integradas, políticas sociales y políticas de apoyo macroeconómicas, fiscales e industriales;
- promover la educación y la formación en materia de valores, principios y prácticas de la ESS, en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general;
- adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las unidades de la ESS que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos, pudiendo incluir dichas medidas, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones,

facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público;

- facilitar el acceso de las unidades de la ESS a los mercados, incluso a través de la contratación pública responsable desde el punto de vista social y medioambiental;
- proporcionar formación y otras formas de asistencia para mejorar el nivel de productividad y de competitividad de las unidades de la ESS y la calidad de los bienes y servicios que produce;
- facilitar el acceso de las unidades de la ESS a servicios financieros adaptados a sus necesidades, incluso mediante un marco normativo que promueva un sector financiero incluyente, con una fuerte presencia de proveedores de servicios financieros que formen parte de la ESS;
- asegurar la aplicación de políticas para garantizar la protección social universal, que cubran a las personas que se encuentran en la ESS, incluidos los grupos desfavorecidos y las personas con necesidades especiales, y que proporcionen apoyo a las unidades de la ESS para facilitar el acceso de sus miembros y trabajadores a los derechos de protección social;
- promover la igualdad de oportunidades y de trato para todos los trabajadores de la ESS con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y al amparo de la legislación nacional del trabajo pertinente, y velar por que las unidades de la ESS no se creen ni se utilicen para evitar el cumplimiento de la legislación laboral, asegurando que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas;
- promover la adopción de medidas que promuevan la SST en el marco de la ESS, teniendo en cuenta en particular los desafíos que plantea la pandemia de COVID-19;
- promover la igualdad de género en las unidades de la ESS y en su trabajo, inclusive en relación con la protección de la maternidad,

el equilibrio entre el trabajo y la vida privada, y la prevención y protección contra la violencia y el acoso por razón de género;

- facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal permitiéndoles agruparse en unidades formales de la ESS, e
- integrar las unidades de la ESS en las estrategias para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, como socios y como medio de aplicación, en particular:
  - apoyando la contribución de las unidades de la ESS a una transición digital justa para posibilitar la participación de toda la sociedad en sus beneficios y abordar sus riesgos y desafíos;
  - apoyando la contribución de las unidades de la ESS a una transición justa hacia la sostenibilidad medioambiental, que incluya la economía circular, y
  - promoviendo la difusión de información sobre la ESS y mejorando las estadísticas nacionales sobre la ESS con miras a la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible.