



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

La experiencia de la ciudad de Dakar en materia de políticas de economía social y solidaria

Malick Diop, *jurista, coordinador nacional de la Red de agentes y autoridades locales para la economía social y solidaria del Senegal (RACTES)*

Aminata Diop Samb, *jurista, directora del Fondo de desarrollo y solidaridad municipal de la ciudad de Dakar (FODEM)*

Documento preparado para el proyecto de UNRISD
“Promoción de la ESS mediante políticas públicas:
Directrices para los gobiernos locales”

Febrero de 2021

Los documentos informativos de UNRISD se publican en línea
para estimular el debate y los comentarios críticos.



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

UNRISD, Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Tel.: +41 (0)22 9173020
info.unrisd@un.org
www.unrisd.org



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

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Foro Global de la Economía Social

Esta no es una publicación oficial de UNRISD. La responsabilidad de las opiniones expresadas en el estudio incumbe exclusivamente a sus autores.

Índice

Índice.....	iii
Abreviaturas y siglas.....	v
Agradecimientos.....	vi
Resumen.....	vii
Introducción: Objetivos y aspectos destacados del estudio.....	1
1 La ESS en el Senegal: contexto y situación actual	2
1.1 Diferentes elementos del ecosistema de la ESS en el Senegal.....	3
1.2 Diferentes elementos del ecosistema de la ESS en la ciudad de Dakar	4
1.3 Oportunidades y desafíos	4
2 Diseño y aplicación de un plan de acompañamiento de la ESS	5
2.1 Elementos de los programas de ESS.....	5
2.1.1 Un mecanismo de apoyo y financiación de proyectos de la ESS: del apoyo a las actividades generadoras de ingresos a la promoción y la financiación de proyectos de la ESS ...	5
2.1.2 Un mecanismo de apoyo a las actividades generadoras de ingresos para las familias en situación de pobreza	7
2.1.3 Un mecanismo de apoyo al voluntariado: impulso a la dinámica de participación ciudadana en el proceso de construcción urbana.....	7
2.1.4 Un mecanismo de apoyo a la agricultura urbana en favor de una economía verde y circular	8
2.1.5 Un mecanismo de apoyo a la cultura urbana: el enfoque comunitario de la promoción sociocultural	8
2.1.6 Limitaciones en el diseño y aplicación de un plan de acompañamiento de la ESS	9
2.2 Proceso de desarrollo de los programas dirigidos a la ESS	10
2.3 Estrategias para la apropiación por diferentes actores clave.....	11
3 Toma de decisiones	12
3.1 Herramientas de apoyo a la toma de decisiones.....	12
3.1.1 En el plano nacional.....	12
3.1.2 En el plano local.....	12
3.2 Modalidades de toma de decisiones: mecanismos participativos, consultas e intercambio de información.....	13
3.2.1 En el plano nacional.....	13
3.2.2 En el plano local.....	14
3.2.2.1 Una herramienta de gestión participativa.....	14
3.2.2.2 Un proceso abierto de apoyo a las OESS	14
3.2.2.3 Un enfoque de planificación ascendente: talleres de información públicos	15
4 Marco jurídico.....	15
4.1 Revisión del marco jurídico que regula la ESS.....	15
4.1.1 En el nivel africano, de la zona del franco CFA o de la comunidad.....	15
4.1.2 En el plano nacional	16
4.1.3 En el plano local.....	17
4.2 Establecimiento de normas jurídicas adecuadas	17
5 Apoyo a las organizaciones de la ESS	18
5.1 En el plano nacional.....	18
5.1.1 Medidas financieras: estructuras de financiación de las OESS	18
5.1.2 Medidas técnicas y científicas: estructuras de apoyo a las OESS	18
5.1.3 Medidas de apoyo social: estructuras de protección social de las OESS	19
5.2 En el plano local.....	19
5.2.1 Estructuras de acompañamiento descentralizadas.....	19
5.2.2 Simplificación de la elegibilidad de las OESS	19
6 Planes y programas de desarrollo.....	20
6.1 En el plano nacional.....	20
6.2 En el plano local.....	20
7 Desarrollo de la capacidad	21
7.1 En el plano nacional.....	21
7.2 En el plano local.....	22

8	Acceso a los mercados y a la financiación.....	22
8.1	En el plano nacional.....	22
8.2	En el plano local.....	23
9	Estrategias de concienciación, información y promoción	24
10	Recopilación de datos, investigaciones e intercambio de conocimientos y aprendizajes.....	25
	Conclusión	25
	Bibliografía	27

Abreviaturas y siglas

AIMF	Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos
ANSD	Agencia Nacional de Estadísticas y Demografía
CEFOPPEM	Centro de Formación Profesional y de Perfeccionamiento del Personal Municipal
CEPEM	Incubadora de empresas para la promoción del empleo a través de la microeconomía
CGE	Censo general de empresas
CIFAL	Centro Internacional para la Formación de Autoridades Locales
COCC	Código de obligaciones civiles y comerciales
CPSMESS	Carta de la política sectorial de las microfinanzas y de la economía social y solidaria
DASS	Dirección de acción sanitaria y servicios personales
DGPPE	Dirección general de planificación y políticas económicas
DOB	Debate sobre las orientaciones presupuestarias
DPDD	Dirección de planificación y desarrollo sostenible
ESEA	Escuela Superior de Economía Aplicada
ESS	economía social y solidaria
FMDV	Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades
FODEM	Fondo de desarrollo y solidaridad municipal
franco CFA	franco de la Comunidad Financiera Africana
GSEF	Foro Global de la Economía Social
IFAN	Instituto Fundamental de África Negra
ISDL	Instituto Superior de Desarrollo Local
LARTES	Laboratorio de investigación sobre las transformaciones económicas y sociales
MECMU	Mutua de ahorro y crédito del municipio de Dakar
OESS	organización de la economía social y solidaria
OHADA	Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África
OIF	Organización Internacional de la Francofonía
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
PAFSEP	Proyecto de apoyo a las familias en situación de pobreza
PIB	producto interno bruto
pymes	pequeñas y medianas empresas
PSE	Plan Senegal Emergente
RACTES	Red de agentes y autoridades locales para la economía social y solidaria del Senegal
RIPESS	Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria
UCAD	Universidad Cheikh Anta Diop
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

Agradecimientos

Sra. Soham El Wardini, alcaldesa de Dakar, por su compromiso, a través de sus servicios administrativos y técnicos, que facilitaron la realización del estudio.

Pr. Ahmadou Aly Mbaye, rector de la Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) por su apoyo científico a la realización del estudio.

Sr. Mourade Dieye Gueye, secretario general del ayuntamiento de Dakar, por la buena diligencia en la gestión de las indicaciones de la alcaldesa para la realización del estudio.

Sra. Maimouna Isabelle Dieng, directora ejecutiva de la Plataforma de agentes no estatales, por su apoyo técnico y logístico.

Sr. Birakane Ndiaye, director de gabinete de la alcaldesa de Dakar.

Sr. Ckeikh Gueye, alcalde del distrito de Dieuppeul-Derklé, delegado general de la RACTES.

Resumen

En el Senegal, el contexto es en general favorable al desarrollo de la economía social y solidaria (ESS), pero con nuevos desafíos que han de afrontarse. A nivel político, la creación de un ministerio especializado es una herramienta importante para dirigir el sector. No obstante, el marco jurídico sigue en construcción con el proceso de elaboración de una carta política sectorial y una ley marco de la ESS, que deberían permitir mejorar la gobernanza del sector.

A pesar de varios proyectos y programas de apoyo a la población y a las organizaciones de la economía social y solidaria (OESS) iniciados por el ayuntamiento de Dakar, el proceso de desarrollo de una política de la ESS se ve limitado por una serie de obstáculos, a saber: la inexistencia de un marco jurídico adaptado a la heterogeneidad de este sector, la falta de planificación, promoción y visibilidad del sector en la política local, la profesionalización de los agentes y la no inclusión de las OESS en la definición de las políticas públicas.

La multiplicidad de estructuras encargadas de la ESS en el ayuntamiento no facilita la toma de decisiones para el diseño y la aplicación de una política pública local planificada que garantice la promoción y la visibilidad del sector. Los mecanismos de participación, consulta e intercambio de información existentes aún no son lo suficientemente funcionales para permitir que actores clave puedan interpelar a los servicios técnicos, las estructuras de acompañamiento y los cargos electos municipales sobre los proyectos y programas, los procedimientos de selección, financiación, acompañamiento y seguimiento del apoyo a las estrategias de inclusión económica y social.

El ayuntamiento de Dakar, por medio de varias estructuras de acompañamiento descentralizadas (como el FODEM, la CEPEM, la Mutua de ahorros y la Cooperativa de vivienda), presta apoyo a las OESS. Estas estructuras son herramientas de acompañamiento de las OESS que se posicionan a lo largo de todo el proceso de emprendimiento social. Estas herramientas son pilares complementarios en la estrategia de apoyo a las OESS con miras a aumentar la sostenibilidad de las empresas sociales con un acompañamiento personalizado.

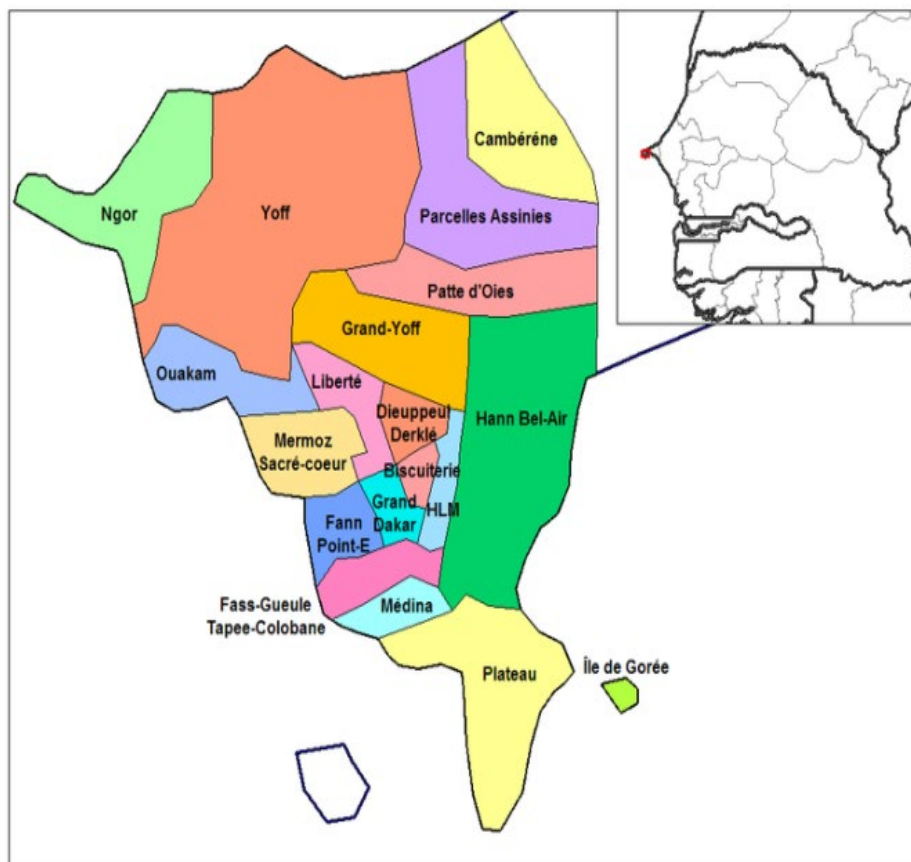
A través de sus diversos proyectos aislados, el ayuntamiento de Dakar ha desarrollado un conjunto de acciones para promover la ESS en sus planes y programas de desarrollo. La existencia de iniciativas de formación no vinculadas a la ESS es una oportunidad para desarrollar la capacidad de las OESS. Estas formaciones se basan en un paquete de servicios no financieros que integra la capacitación y el apoyo para las empresas sociales.

No obstante, todavía no existe un marco de incentivos para facilitar el acceso de las empresas sociales a las compras públicas o a la financiación, a pesar de la existencia de numerosas estructuras nacionales de financiación que siguen sin estar adaptadas a las OESS.

La creación en 2017 de la Dirección de apoyo a la ESS dentro de un ministerio dedicado a la ESS brinda una oportunidad para reforzar la concienciación, la información y la promoción de la ESS en las políticas públicas. El ayuntamiento de Dakar y la Plataforma de agentes no estatales, por medio de la creación de la Red de agentes y autoridades locales para la economía social y solidaria (RACTES) con el fin de promover la ESS en las políticas públicas, han desarrollado un enfoque de múltiples agentes a través de una campaña para concienciar, informar e influir y para impulsar la promoción de la ESS en las políticas públicas en el marco de la gobernanza local.

La falta de un mecanismo sistemático de recopilación de datos e investigación sobre la ESS limita el análisis y la producción sistemática de conocimientos con vistas a capitalizar los logros y las experiencias para la formulación de políticas públicas de promoción y desarrollo de la ESS en el territorio de la ciudad.

Distribución de la ciudad de Dakar



Fuente: WikiCommons, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Dakar_communes_d%27arrondissement.png.

“Todos estos logros contribuyen a mi ambición de transformar Dakar en una ciudad resiliente, social y solidaria, y deberán traducirse en un plan local quinquenal coherente para el desarrollo de la economía social y solidaria, que es, hoy por hoy, la mejor respuesta a la aplicación de una política inclusiva de empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables en un entorno de vida sostenible.

Hemos hecho de la ciudad de Dakar una ciudad comprometida con la promoción y el desarrollo social, económico y sanitario de la población, porque creemos firmemente que el desarrollo local inclusivo y sostenible constituye uno de los pilares de las políticas públicas estatales y locales para favorecer una mejor inclusión de la población.

En este sentido, se trata de que las ciudades reflexionen sobre su función, junto con el Estado, en la promoción de un modelo económico basado en la economía social y solidaria, y sobre las estrategias que deben aplicarse a nivel local para conciliar la actividad económica y la equidad social”.

Fragmento de la entrevista a la Sra. Soham El Wardini, alcaldesa de Dakar y presidenta de RACTES, en la edición de junio de 2020 de la revista *Raisonnance* (AIMF 2020).

Introducción: Objetivos y aspectos destacados del estudio

En respuesta a las diversas crisis socioeconómicas, financieras y medioambientales que afectan a los Estados del mundo, el Senegal ha emprendido importantes reformas para mantener su estabilidad macroeconómica y financiera, acelerar su crecimiento, reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población.

El sector de la ESS se ha posicionado como proveedor de soluciones adecuadas, y es el más importante en materia de inclusión social y financiera. La ESS se define como un conjunto de actividades económicas con fines sociales realizadas por emprendedores individuales o por grupos de personas asociadas. Requiere un progreso conjunto del sector económico y el social, y que los beneficios económicos se utilicen para invertir en otros proyectos sociales. Siempre mantiene flexibilidad en las respuestas a los problemas porque se basa en los vínculos sociales construidos.

A nivel nacional, con la creación de un ministerio dedicado a las microfinanzas y a la ESS, el Estado se ha comprometido de forma continua a promover la ESS en las políticas públicas. No obstante, cabe señalar que, a pesar de esta voluntad declarada, si bien el subsector de la microfinanciación recibe una buena atención en los proyectos y programas, no ocurre lo mismo con la ESS, que no está sujeta a un marco jurídico, organizado, estructurado e institucionalizado. Ahora bien, desde principios de 2020, se encuentran en proceso de elaboración la Carta de la política sectorial de las microfinanzas y de la economía social y solidaria 2020-2024 (CPSMESS) y el proyecto de ley marco de la ESS.

A nivel de la ciudad de Dakar, en 1998 el ayuntamiento inició varios programas de apoyo y acompañamiento de la ESS dedicados, por ejemplo, a los jóvenes y las mujeres, cabezas de familia y emprendedores sociales. Entre ellos figuran:

- La formación y la concienciación en materia de emprendimiento;
- La creación de un fondo de crédito para facilitar el acceso al crédito a los agentes de la ESS;
- El apoyo a las estrategias de integración económica de los jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables;
- El acompañamiento de las empresas sociales para que puedan gestionar mejor sus actividades;
- La creación de actividades permanentes para movilizar a miles de jóvenes voluntarios en diversos sectores mediante subvenciones concedidas a asociaciones, agrupaciones y cooperativas.

A pesar de los progresos realizados en materia de ESS, estos programas siguen siendo insuficientes, por lo que este estudio de caso pretende documentar la experiencia reciente de la ciudad de Dakar, en el Senegal, en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas para las organizaciones y empresas de la ESS. El presente estudio permite abordar los problemas y las cuestiones relacionados con los distintos aspectos de las políticas ilustrados en la clasificación de las políticas públicas para la ESS por áreas, fases y niveles. Antes de abordar estas cuestiones, el estudio comienza con una visión general del panorama de la ESS en Dakar para comprender la evolución de esta.

1 La ESS en el Senegal: contexto y situación actual

La ideología del trabajo comunitario es una forma de vida en la sociedad senegalesa (Fall y Guèye 2003). De hecho, el trabajo se percibe como un medio de realización individual y de consolidación de la personalidad. En 2020, la población del Senegal se estimaba en 16 705 608 habitantes, de los cuales el 50,2 % eran mujeres y el 49,8 % hombres, y más de la mitad vivían en zonas rurales (53,5 %), frente al 46,5 % en las ciudades (ANSD s.f.).

Desde el punto de vista político, el Senegal ha celebrado recientemente elecciones presidenciales, un momento importante en la vida de la nación. Las elecciones municipales y departamentales habrían de celebrarse a más tardar el 28 de marzo de 2021, después de la aprobación de una ley que confirmaba el aplazamiento de las elecciones locales y del acuerdo alcanzado entre las partes interesadas de la comisión política del diálogo nacional sobre la auditoría del censo electoral y la evaluación del proceso electoral.

Tras el segundo cambio de poder en 2012, hasta finales de diciembre de 2019 (antes de la crisis de la COVID-19), la actividad económica nacional parecía mantenerse en una trayectoria más bien favorable, a la vista de la evolución coyuntural (MEFP 2018). De hecho, durante este período se registraron resultados convincentes y significativos a raíz de la aplicación del Plan Senegal Emergente (PSE) (DGPPE 2019, pág. 4). Estos resultados especialmente favorables se ven reforzados por una tasa de crecimiento medio anual del 6,7 % en 2018, frente al 7,1 % en 2017, consolidando así los logros de este crecimiento que se sitúa por encima del 6 % desde 2014. El crecimiento medio entre 2014 y 2018 alcanzó el 6,2 %, frente al 3,9 % del período 2009-2013 (DGPPE 2019, pág. 5). Este crecimiento se debió principalmente a la demanda interna impulsada por el gasto público y los ingresos de los hogares, incluidas las transferencias de los migrantes.

En el período de un año, el empleo asalariado en el sector moderno se fortaleció en un 5,2 %, a finales de enero de 2019, impulsado principalmente por el sector secundario (+ 6,6 %), sobre todo la industria (+ 8,3 %). Además, se registra una creación neta de empleo en el sector terciario (+ 3,2 %), en relación con el buen comportamiento de la mano de obra en los servicios (+ 2,8 %) y el comercio (+ 4,4 %), según la actualización económica mensual del Ministerio de Economía (DPEE 2020). Pese a una tasa de crecimiento real del producto interno bruto (PIB) del 6,0 % en 2019, la tasa de desempleo entre las personas de 15 años o más se estima en el 16,9 %. Asimismo, esta es mayor en las zonas rurales, donde el 18,7 % de la población activa está en paro, frente al 15,5 % en las zonas urbanas. Según el género, el desempleo afecta más a las mujeres (27,6 %) que a los hombres (8,6 %), mientras que el subempleo asciende al 27,7 % (ANSD 2020, pág. 5).

Diversos estudios sobre la situación económica demuestran que esta es, en general, satisfactoria. No obstante, la mayoría de los senegaleses no tienen la impresión de que el país esté viviendo un período de prosperidad (DGPPE 2019, pág. 57). Por lo tanto, es razonable pensar que la distribución de los beneficios de este crecimiento sigue siendo insuficiente y ha de ser revisada a través de nuevos mecanismos.

El Estado del Senegal ha hecho de la ESS una prioridad fundamental en el marco del PSE (documento de referencia para la política económica y social hasta 2035), situándola en segundo lugar entre las cinco grandes iniciativas contenidas en el programa *liguëyeul elleuk*¹ para el quinquenio actual. Dicha consagración marca la determinación de la máxima autoridad de promover y desarrollar el sector de la

¹ Cuya traducción al español sería "trabajar para el futuro".

ESS, basada en la convicción de que puede contribuir al fortalecimiento de una sociedad democrática en la que se logre la plena participación en la creación de valor añadido, tanto en el sector formal como en el informal, por medio de la redistribución de la riqueza, a través de la promoción de empresas y organizaciones basadas en la solidaridad y la primacía de los derechos humanos.

A pesar de un período de crecimiento sostenido con una media del 6 % en los últimos seis años (2014-2019), la pandemia de la COVID-19 ha supuesto un duro golpe para la economía nacional. La propagación del virus no solo amenaza la salud de hombres y mujeres, sino que también perturba las actividades económicas, afectando a sectores vitales como la hotelería, la pesca, el comercio, la artesanía, la educación y el transporte, que son sectores con una fuerte actividad económica y social. Esta situación podría traducirse en una ralentización del crecimiento hasta el - 0,7 % en 2020, frente al 5,3 % en 2019 (MEPC 2020, pág. 5).

Esta situación también ha afectado a la economía informal, que representa el 41,6 % del PIB y emplea a cerca del 48,8 % de la población activa (Kane *et al.* 2018)², especialmente a los agentes de la ESS, y sobre todo a las mujeres (el 75 % de las senegalesas trabajan en el sector informal, según el informe de ONU-Mujeres de 2015-2016 [ONU-Mujeres 2016]).

Por lo tanto, el contexto de la pandemia ha provocado la paralización de las actividades de las empresas de la ESS, la interrupción de los productos de suministro, y dificultades financieras (liquidez) y para cumplir los plazos del pago de las deudas (OIT/MCPME 2020). Asimismo, según el mismo estudio, en relación con el impacto de la COVID-19 en las empresas y los trabajadores de la economía informal en el Senegal, la falta de apoyo a las empresas sociales observada en el Programa de resiliencia económica y social³ ha acentuado aún más las dificultades de las OESS en el período posterior a la COVID-19 (MFB 2020).

1.1 Diferentes elementos del ecosistema de la ESS en el Senegal

En 2014, el Gobierno del Senegal puso en marcha el **Plan Senegal Emergente (PSE)**⁴, que establecía la ESS como un importante pilar de la estrategia de desarrollo económico y social.

En 2017, la creación de un **ministerio dedicado a las microfinanzas y a la ESS**, confirmó esta apuesta del Estado para ayudar a los hogares pobres o de bajos ingresos y aumentar las oportunidades de éxito de los microemprendedores. No obstante, cabe señalar que, a pesar de la voluntad declarada del Estado del Senegal, si bien el subsector de la microfinanciación recibe una buena atención y se consolida con resultados significativos, no ocurre lo mismo con el de la ESS, que no está sujeto a un marco organizado, estructurado e institucionalizado.

La ESS se define en la CPSMESS como “**un conjunto de actividades económicas con fines sociales y/o ambientales** realizadas por emprendedores individuales o por grupos de personas asociadas”.

Las **empresas de la ESS** (cooperativas, mutuas, agrupaciones de interés económico, asociaciones), que son distintas de las empresas con ánimo de lucro, se caracterizan por la convivialidad entre sus miembros, la gestión democrática, la solidaridad y la distribución de los excedentes en función del valor del trabajo aportado. De esta forma, sitúan a mujeres y hombres en el centro del proceso de creación y disfrute de la riqueza (Kane *et al.* 2019).

Estas dos definiciones, una institucional y otra académica, proporcionan información sobre la concepción de la ESS en el Senegal. En cualquier caso, la ESS trabaja a menudo para llenar los ámbitos no explotados por el Estado y las empresas privadas sin ánimo de lucro. Tiene cuatro características esenciales: la rentabilidad económica (no centrada en el beneficio económico, sino en el ser humano),

² El sector informal representa el 41,6 % del PIB y emplea a cerca del 48,8 % de la población activa ocupada, y las empresas sociales representarían entre el 11,5 % y el 12,2 % de las pymes senegalesas, según los criterios definidos por Kane *et al.* (2018), es decir, una décima parte de las empresas senegalesas.

³ El Programa de resiliencia económica y social, destinado a acciones a muy corto plazo, cuenta con un fondo de respuesta llamado Fuerza COVID-19 con un importe de 1 billón de francos CFA, es decir, el 7 % del PIB, para aliviar a los hogares más afectados y a las empresas directamente perjudicadas por la crisis.

⁴ Desde 2014, el Senegal aplica un nuevo marco de referencia de política económica y social, el PSE, para lograr un crecimiento fuerte y sostenible, erradicar la pobreza y conseguir un desarrollo sostenible del capital humano, con el horizonte de 2035.

la gestión democrática (principio de un asociado, un voto), la independencia (del Estado) y la finalidad social y/o medioambiental.

1.2 Diferentes elementos del ecosistema de la ESS en la ciudad de Dakar

La ciudad de Dakar (en wolof: *Ndakaaru*), fundada en 1857, es la capital del Senegal, un país situado en el África Occidental. Es uno de los cuatro municipios históricos del Senegal y la antigua capital del África Occidental francesa. La región de Dakar (que incluye los departamentos de Guédiawaye, Pikine y Rufisque) concentra por sí sola cerca de la cuarta parte de la población total del país, es decir, 3 835 019 habitantes, de los cuales 1 216 738 viven en la ciudad de Dakar (ANSD s. f.). Situada en la península de Cabo Verde, en el extremo occidental de África, en la costa atlántica, la ciudad de Dakar ocupa el 0,23 % del territorio nacional y está dividida en 19 distritos. El Censo general de empresas (CGE) del Ministerio de Economía, Finanzas y Planificación (ANSD 2017, pág. xvi) contabilizó 407 882 unidades económicas repartidas por todo el país y mostró que la mayoría de las empresas del Senegal se encuentran en la región de Dakar (39,5 %).

La **Sra. Soham El Wardini, actualmente 22.^a alcaldesa de Dakar**, es la primera mujer que ocupa este cargo desde 1887. Su objetivo es hacer de la ciudad de Dakar una metrópolis inclusiva y sostenible. Esta ambición ha llevado al ayuntamiento de Dakar a poner en marcha un mecanismo de apoyo a los agentes de la ESS que permite integrar sus aportaciones a nivel político, económico, social y medioambiental en las estrategias locales de desarrollo.

El ayuntamiento ha creado direcciones y servicios técnicos internos dedicados a apoyar la ESS, en particular la Dirección de planificación y desarrollo sostenible (DPDD), la Dirección de acción sanitaria y servicios personales (DASS), el Crédito municipal, la Mutua de ahorro y crédito del municipio de Dakar (MECMU) y la Cooperativa de vivienda social.

Desde 1998, la voluntad política del ayuntamiento de Dakar de promover la ESS se ha traducido concretamente en diversas acciones, en especial, el apoyo a las familias vulnerables a través de la DASS y los microcréditos para mujeres con la creación del Crédito municipal.

En 2010, el ayuntamiento cambió de paradigma al crear el Fondo de desarrollo y solidaridad municipal (FODEM) en lugar del Crédito municipal de Dakar para respaldar la política y la financiación de la ESS, centrándose en las mujeres y los jóvenes.

1.3 Oportunidades y desafíos

El ayuntamiento de Dakar puede aprovechar una serie de oportunidades en las que basarse para afrontar un conjunto de desafíos para la promoción de la ESS en su política pública local.

En primer lugar, el especial interés en la ESS manifestado por el presidente de la República demuestra una voluntad política cada vez más fuerte. Un ejemplo de esto son la existencia de una política pública, el PSE con el horizonte de 2035, que constituye un conjunto de referencia favorable al desarrollo de la ESS en los territorios, un ministerio dedicado plenamente a la ESS, y la Ley 3 de la descentralización, que ha establecido como principios la libre administración de la autoridad local y la participación ciudadana.

En segundo lugar, el tejido económico de Dakar se compone de innumerables empresas colectivas y de un vasto sector informal tradicional que a menudo funcionan según los principios de la ESS, poniendo la economía al servicio de los agentes sociales y de la cohesión social. Según el informe del CGE del Ministerio de Economía, Finanzas y Planificación (ANSD 2017), el 23 % de las unidades económicas censadas son empresas sociales, y la mayoría de ellas se encuentran en la región de Dakar. Por lo tanto, existe una densa red de iniciativas económicas que requieren un acompañamiento en el plano local. Esto es especialmente importante, ya que una gran parte de la ESS se encuentra en el sector informal. Por este motivo, el sector de la ESS está empezando a recibir una atención especial, ya que su función es cada vez más crucial en la lucha contra las desigualdades y la pobreza y constituye una alternativa a la economía neoliberal a nivel local.

Por último, y de forma más general, una de las oportunidades que se presentan actualmente es el movimiento emergente a nivel internacional y nacional en favor de la estructuración, la promoción y el reconocimiento de la ESS, que está creciendo en densidad. Naciones Unidas ha considerado que la ESS es capaz de responder a los grandes desafíos del desarrollo actual, y en 2014 creó el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSSSE)⁵ (UNRISD 2013) dedicado a la promoción de la ESS, que invitó a los Estados miembros a incluir la ESS en sus políticas. De esta forma, asistimos también a la aparición y movilización de grupos de presión, alianzas de múltiples agentes, movimientos y redes de la ciudadanía, como el Foro Global de la Economía Social (GSEF)⁶, el Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV)⁷, la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS)⁸, el Foro Internacional de Economía Social y Solidaria (ESSFI)⁹, y la Alianza global para una economía social e inclusiva “Pact for Impact”¹⁰. Este movimiento internacional en favor de la ESS desempeña una función de concienciación acerca de la necesidad de políticas públicas de ESS para el desarrollo sostenible.

Estos tres puntos brindan oportunidades para que la ciudad de Dakar desarrolle su ecosistema de ESS. A pesar de estas oportunidades, siguen existiendo desafíos que exploraremos en las siguientes secciones del estudio desde la perspectiva de las políticas públicas.

2 Diseño y aplicación de un plan de acompañamiento de la ESS

2.1 Elementos de los programas de ESS

A partir de 1998, el ayuntamiento de Dakar inició varios programas de apoyo y acompañamiento de la ESS dedicados, por ejemplo, a jóvenes y mujeres, cabezas de familia y emprendedores sociales. La voluntad política del ayuntamiento de Dakar, en términos de promoción y desarrollo de la ESS, se ha traducido concretamente a través de acciones de diversos tipos.

Desde 1998 se han ejecutado nueve proyectos de apoyo a la población. Estos proyectos siguen siendo medidas aisladas sin un vínculo de coherencia y una estrategia política definida, como un plan de desarrollo de la ESS diseñado, ejecutado y evaluado con diferentes fases de elaboración, y que implique a los agentes concernidos y contemple interacciones con el gobierno central.

No obstante, es posible extraer una serie de **mecanismos** que pueden constituir una **base para una política de ESS** de la ciudad.

2.1.1 *Un mecanismo de apoyo y financiación de proyectos de la ESS: del apoyo a las actividades generadoras de ingresos a la promoción y la financiación de proyectos de la ESS*

El ayuntamiento de Dakar ha definido la prosperidad de los jóvenes y las mujeres como una de sus prioridades. En 2015, la región de Dakar contaba con un 38,2 % de hogares pobres, de los cuales algo menos de una cuarta parte (24,7 %) eran muy pobres (ANSD 2015, pág. 5). En consecuencia, para luchar

⁵ El UNTFSSSE fue iniciado por UNRISD.

⁶ El GSEF es una red mundial cuyo objetivo es promover la economía social y solidaria como estrategia para el desarrollo económico local sostenible de las ciudades y territorios y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El GSEF acompaña a los gobiernos locales de todo el mundo en el proceso de colaboración con los agentes de la ESS para la creación conjunta de políticas públicas y el establecimiento de ecosistemas sostenibles propicios al desarrollo de la ESS. La red, que se creó en 2014, en octubre de 2020 contaba con más de 70 gobiernos locales y redes de gobiernos locales y redes de la ESS y organizaciones presentes en los cinco continentes.

⁷ El FMDV es una red operativa de autoridades locales creada en 2010. El trabajo del FMDV busca reforzar la capacidad financiera de las autoridades locales mediante el intercambio de competencias y conocimientos, y el fomento de la cooperación y la solidaridad entre ciudades.

⁸ RIPESS es una red mundial de redes continentales implicadas en la promoción de la ESS. Las redes continentales de RIPESS (América Latina y el Caribe, América del Norte, Europa, África, Asia y Oceanía) agrupan a su vez redes nacionales y sectoriales, garantizando así un fuerte anclaje territorial.

⁹ El ESSFI (antes conocido como los Encuentros de Mont-Blanc – Foro Internacional de los Dirigentes de la Economía Social y Solidaria) es una asociación independiente sujeta a la legislación francesa de 1901 (*Association Loi 1901*) sin ánimo de lucro cuyo objetivo es promover la ESS. La asociación fue fundada en 2005 por varias empresas francesas y quebequesas de economía social, como *Groupe Up*, *MAIF*, *Macif*, *AG2R La Mondiale*, *Crédit Coopératif*, *Caisse d'économie solidaire Desjardins* y *Fondaction*.

¹⁰ La Alianza global para una economía social e inclusiva fue creada en 2019, y está liderada por Francia.

contra la precariedad que sufría la población y el alto nivel de pobreza entre las cabezas de familia, en 2004 el ayuntamiento de Dakar creó el Crédito municipal de Dakar para financiar las actividades de las familias en situación de pobreza en el marco del Proyecto de apoyo a las familias en situación de pobreza (PAFSEP).

En 2010, por medio de la Ordenanza N.º 00433 de 21 de enero de 2010, el ayuntamiento creó el FODEM, en lugar del Crédito municipal de Dakar, a efectos de respaldar la política y la financiación de la ESS. El FODEM ya no se centra en actividades individuales, sino en proyectos colectivos de estructuración de organizaciones de la ESS (asociaciones, agrupaciones de interés económico, cooperativas) de mujeres y jóvenes. El FODEM es una **estructura de apoyo** a las OESS de mujeres y jóvenes y de **refinanciación** de proyectos de la ESS.

De este modo, según el informe del FODEM de 2019, el 75 % de los proyectos financiados son OESS fundadas por mujeres. Reciben una ayuda económica que va desde los 200 000 francos CFA hasta los 5 000 000 de francos CFA¹¹. El FODEM ha permitido consolidar 477 unidades de producción que generan cerca de 463 empleos, incluidos 25 temporales. Ha financiado la creación de 225 nuevas empresas sociales. También ha permitido la creación de 861 microactividades a través del servicio “red de seguridad” para 4 002 beneficiarios y 327 proyectos financiables.

En 2020, por medio de un programa de capacitación, el FODEM formó a 27 OESS que reagrupan a 812 mujeres en materia de emprendimiento femenino, educación financiera y ESS. Estas OESS creadas por mujeres recibieron financiación tras abrir una cuenta a nivel de la MECMU (FODEM 2020, pág. 27).

La MECMU es un instrumento financiero del FODEM a través del cual llega a la mayor parte de sus destinatarios mediante la financiación de proyectos a través de una línea de crédito específica. Se trata de una extensión de la política de la ciudad con el fin de permitir que la población acceda a financiación a bajo costo.

La MECMU se creó tras la asamblea general del 9 de agosto de 2002. Fue aprobada por el Ministerio de Finanzas con el número DK1-03-00310. El objetivo de la MECMU es facilitar a los 5 155 asociados de la ciudad de Dakar la adquisición de vivienda, el apoyo a la construcción, el equipamiento mobiliario, el crédito de emergencia (o rápido) durante acontecimientos felices o desgraciados, el acompañamiento de las familias (crédito para los estudios de los hijos) y la peregrinación a lugares sagrados.

Puede afiliarse a esta cualquier persona física o jurídica que se comprometa a respetar los estatutos y el reglamento interno de la MECMU y a pagar una suma de 12 000 francos CFA, distribuidos de la siguiente manera: 6 000 francos CFA para la parte social; 3 000 francos CFA para la cuota de afiliación y 3 000 francos CFA para el ahorro mínimo.

De esta forma, la MECMU ayuda a crear vínculos de solidaridad en la ciudad de Dakar entre sus miembros para beneficiarse de servicios materiales y financieros de mejora de las condiciones de vida de los afiliados.

Como complemento al mecanismo de apoyo-financiación, el ayuntamiento ha creado la Incubadora de empresas para la promoción del empleo a través de la microeconomía (CEPEM, por sus siglas en francés), en colaboración con la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF) y el ayuntamiento de Marsella, para respaldar las empresas de nueva creación y el emprendimiento juvenil. Este servicio forma y acompaña a los jóvenes que presentan proyectos de emprendimiento (privados o colectivos), les garantiza un servicio financiero al final de su formación y acompaña su integración a través de un espacio de *coworking*.

La CEPEM es una herramienta de acompañamiento empresarial para jóvenes y mujeres que se sitúa en la fase previa a la creación. Esta fase se percibe generalmente como una fase crucial que puede determinar el éxito o el fracaso de la empresa. Por lo tanto, la CEPEM constituye un lugar de aprendizaje que permite a la persona que inicia un proyecto poner a prueba su negocio, aprender a emprender y asegurar el desarrollo de su actividad. Más concretamente, la persona que crea el proyecto lo pone a prueba a escala real (comprar, producir, vender) antes de convertirse en gestora de la empresa. Aparte

¹¹ El 20 de enero de 2021, 540 francos CFA (zona UEMAO) equivalían a un dólar estadounidense (USD).

de esta prueba real, el emprendedor se beneficia de un asesoramiento individualizado y de una formación que le permiten ser autónomo y aprender a gestionar una empresa.

El mecanismo de apoyo y financiación, al basarse en la coordinación y la complementariedad en la lógica de intervención entre el FODEM (como estructura de refinanciación), la MECMU (como instrumento de un servicio financiero descentralizado) y la CEPPEM (como herramienta de apoyo), proporciona a las OEES un instrumento de apoyo a lo largo de toda la cadena de valor: desde la concepción hasta el crecimiento del proyecto.

2.1.2 Un mecanismo de apoyo a las actividades generadoras de ingresos para las familias en situación de pobreza

La primera experiencia del ayuntamiento de Dakar fue llevada a cabo por la DASS mediante un programa de apoyo destinado a integrar a las poblaciones desfavorecidas y marginadas en el tejido económico. Este mecanismo de crédito rotatorio apoya las pequeñas actividades generadoras de ingresos con una tasa de reembolso del 1 % durante un período de dos meses, y está dirigido a las mujeres cabeza de familia, las personas mayores y las personas con discapacidad.

En relación con el período de 1998 a 2013, la evaluación de este mecanismo, a través del PAFSEP, puso de relieve: 1) la falta de una logística adecuada, es decir, de seguimiento y acompañamiento de los beneficiarios y de la recuperación de activos, y 2) la debilidad del presupuesto del PAFSEP, que no permitió satisfacer la fuerte demanda de financiación y el alto nivel de actividades informales debido a la falta de estructuración de los agentes. En consecuencia, tras un paréntesis de casi 6 años (entre 2014 y 2020), debido principalmente a la falta de financiación del asociado, el proyecto ha sido renovado y reprogramado para 2021 con fondos propios del ayuntamiento, con un previsible aumento sustancial del presupuesto para afrontar los desafíos y tener en cuenta las recomendaciones de la evaluación.

Si bien se han obtenido resultados significativos, está claro que hay que esforzarse por mejorar este mecanismo con miras a llegar al mayor número posible de cabezas de familia. Para tal fin, sería beneficioso para el ayuntamiento de Dakar explorar otras oportunidades para fortalecer dicho proyecto, que potencia considerablemente la resiliencia de las familias en situación de pobreza al permitirles realizar actividades generadoras de ingresos y preservar así un lugar digno en la sociedad.

2.1.3 Un mecanismo de apoyo al voluntariado: impulso a la dinámica de participación ciudadana en el proceso de construcción urbana

Debido a la urbanización galopante y a la fuerte presión demográfica, la ciudad debe hacer frente a numerosos desafíos, como todas las grandes metrópolis del continente africano. Entre los desafíos a los que se enfrenta Dakar cabe mencionar, entre otros, el medio ambiente y las condiciones de vida, la seguridad y la movilidad urbanas, la salud y el desarrollo social de los ciudadanos.

En consecuencia, el municipio, privilegiando una gobernanza participativa e inclusiva, ha iniciado una estrategia con la ambición de reconstruir la ciudad de Dakar, reequilibrando el paisaje urbano para convertirlo en un territorio en el que se pueda vivir bien y en el que sus agentes se comuniquen entre sí y compartan las mismas preocupaciones en relación con el desarrollo de la comunidad.

El programa de voluntariado de Dakar reúne a 500 jóvenes de la ciudad que participan en la gobernanza local de su distrito y de la ciudad de Dakar. Este programa combina el objetivo de la ciudad de ofrecerles una primera experiencia en el mundo laboral con la ayuda para encontrar su carrera profesional en las profesiones urbanas. El Cuerpo municipal de voluntarios está organizado en seis brigadas: vigilantes de barrios, brigada verde/medio ambiente, movilidad urbana, tráfico, playas y vigilancia estática.

Según el Observatorio Internacional de Alcaldes (s. f. A), los resultados obtenidos han mostrado una mejora de la utilización anárquica del espacio público, la seguridad del baño en las playas de Dakar, la movilidad y la seguridad urbanas, así como del medio ambiente y las condiciones de vida con el proyecto “Dakar ciudad limpia”. Por lo tanto, este programa es una buena ilustración de la importancia de la participación y el compromiso de los jóvenes ciudadanos de Dakar en aras de un desarrollo más inclusivo.

2.1.4 *Un mecanismo de apoyo a la agricultura urbana en favor de una economía verde y circular*

La creación en 2012 de la DPDD ha permitido experimentar soluciones para desarrollar e integrar la economía circular y verde y sus aportaciones en el plano político, económico y social y en los planes locales de desarrollo¹². Entre otras cosas, la DPDD reorienta las prioridades del ayuntamiento de Dakar en los ámbitos de la planificación y la acción medioambiental, con una ampliación de las acciones de la economía inclusiva.

En este sentido, la economía circular y verde se ha traducido en actividades vinculadas con la agricultura urbana y la microhorticultura, que constituyen un sistema alimentario sostenible y alternativo para una población que se enfrenta a la pobreza y la inseguridad alimentaria. Estas actividades implican pequeñas y simples unidades de producción de bajo costo de OEES adaptadas a los barrios urbanos de alta densidad.

Este modelo alternativo de microhorticultura consiste en cultivar hortalizas en mesas en las zonas urbanas, debido a la falta de espacios de producción, utilizando materiales reciclados para fabricar cajas de cultivo hechas de palés de madera procedentes de las cajas utilizadas para importar patatas y cebollas.

Hasta la fecha, tras algo más de diez años de existencia, la agricultura urbana y los microhuertos de Dakar han proporcionado sesiones gratuitas de capacitación de cinco días y seguimiento a unas 10 000 personas. Asimismo, se han puesto a disposición de los beneficiarios de forma gratuita más de 10 000 cajas de cultivo, con 147 centros de producción comunitarios, que permiten agrupar a los beneficiarios en un terreno en general cedido por el municipio. Los centros están ubicados en los 19 distritos municipales del ayuntamiento de Dakar; el 83 % de los beneficiarios son mujeres y el 50 % son jóvenes menores de 36 años. Además de estas poblaciones, 25 escuelas primarias se han beneficiado de la capacitación, incluida la formación del personal docente, limpiadoras, vigilantes y alumnos. Igualmente, el programa ha ampliado la capacitación a grupos vulnerables, como las personas con discapacidad (un centro para personas con discapacidad), los presos (una prisión) y las personas mayores (DPDD 2019).

De este modo, el ayuntamiento de Dakar ha contribuido a la cohesión social en torno a los microhuertos distribuidos por la ciudad. Este modelo también ha respaldado la reinserción de personas vulnerables, principalmente mujeres, en la sociedad actual, proporcionándoles seguridad alimentaria e ingresos para pagar la educación de sus hijos y otros fines.

2.1.5 *Un mecanismo de apoyo a la cultura urbana: el enfoque comunitario de la promoción sociocultural*

Entre 2012 y 2014, el ayuntamiento puso en marcha el *Fondo de apoyo a iniciativas culturales privadas*, que prestó apoyo y financió 61 de los 305 proyectos presentados por el mundo de la cultura como agente de la ESS, por un importe de 145 millones de francos CFA. Este mecanismo se centró en tres iniciativas: *en primer lugar*, los programas o proyectos con especificidades que comparten **una solidaridad de visión y acción** con la política cultural del ayuntamiento de Dakar; *en segundo lugar*, **los enfoques comunitarios o asociativos**, como las agrupaciones de creadores en torno a un programa o **un proyecto común**; y *en tercer lugar*, los proyectos que prestan especial atención a las **cuestiones urbanas** y en particular a los desafíos de desarrollo del ayuntamiento de Dakar (DCT 2013).

Este mecanismo fue una experiencia exitosa, pese a que no se renovó debido a las diferencias políticas entre el ayuntamiento y el gobierno, conocidas como el “caso Khalifa Sall”, que llevaron a un juicio político y a la condena del alcalde y sus colaboradores. Logró movilizar a jóvenes artistas de los barrios para que desarrollaran proyectos colectivos de apoyo a la promoción cultural de la ciudad.

El siguiente cuadro muestra las cifras y los porcentajes relativos a los proyectos presentados y financiados por el Fondo de apoyo a iniciativas culturales privadas en los años 2011 y 2012:

¹² El plan local de desarrollo es el instrumento de planificación de la autoridad local definido por el Código de autoridades locales. Cada año, la autoridad local debe presentar su balance socioeconómico para que se integre en el informe socioeconómico departamental (DFC 2011).

Disciplinas	Solicitudes 2011	Solicitudes 2012	Total de solicitudes	Financiados 2011	Financiados 2012	Total de financiados	Tasa de financiación
Artes plásticas y diseño	39	33	72	5	6	11	15,27 %
Música	52	57	109	6	10	16	14,67 %
Cine y audiovisual	82	60	142	15	12	27	19,01 %
Baile	22	14	36	8	8	16	44,44 %
Teatro	29	19	48	6	3	9	18,75 %
Moda y estilismo	19	13	32	4	4	8	25 %
Fotografía	14	3	17	2	1	3	17,64 %
Edición literaria y cuentos	36	22	58	5	8	13	22,41 %
Actos	49	64	113	12	10	22	19,46 %
Totales	342	285	627	63	62		

Fuente: DCT (2013).

La danza y la música juntas representan el mayor número de proyectos financiados (32/125). Esto puede justificarse por el hecho de que forman parte de la cultura y las tradiciones de Dakar, donde cohabitan barrios obreros y pueblos autóctonos. En la región de Dakar y los centros socioculturales de los distritos existen más de 500 asociaciones culturales y deportivas de barrio, que constituyen un vivero de dinámicas socioculturales importante para el desarrollo económico de las comunidades.

El sector cinematográfico y audiovisual también se benefició de un gran número de proyectos financiados (27 de 125). Esto demuestra la vitalidad y la presencia de las tecnologías digitales en el ámbito cultural de Dakar, una perspectiva muy interesante para el desarrollo de la economía digital.

El programa también ha contribuido a crear un sentimiento de pertenencia a una comunidad y ha fomentado la implicación y el compromiso, sobre todo de los jóvenes, en las cuestiones urbanas y, en particular, en los desafíos para el desarrollo de las condiciones de vida de la ciudad de Dakar.

2.1.6 Limitaciones en el diseño y aplicación de un plan de acompañamiento de la ESS

La experimentación con diferentes mecanismos permite extraer algunas limitaciones y debilidades observadas en el diseño y la aplicación de un plan de apoyo y acompañamiento de la ESS en el territorio de la ciudad.

A nivel del ayuntamiento, el sector de la ESS está muy fragmentado en los distintos departamentos y servicios de la administración. La ESS adquiere todo su sentido porque las autoridades locales son las mejor situadas y las más legitimadas para responder a las necesidades reales de los habitantes de su territorio. Todavía no existe una estructura federativa encargada de coordinar y planificar las diferentes medidas del ayuntamiento como un instrumento en favor del desarrollo inclusivo y de una economía territorializada justa y equitativa. Esto pone de manifiesto la falta de coordinación entre las autoridades locales, e incluso nacionales, lo que se traduce en una política de ESS que no es coherente ni está planificada y que no permite sensibilizar sobre su importancia debido a su falta de visibilidad y a la fragmentación de los esfuerzos.

Esta falta de coordinación se observa en la insuficiencia de los mecanismos de financiación y acompañamiento de los proyectos de la ESS. Existen mecanismos específicos de financiación y acompañamiento de las acciones y proyectos de ESS en el plano nacional y local. No obstante, estos mecanismos de financiación útiles para la ESS, cuando existen, están dispersos bajo la supervisión de los diferentes departamentos ministeriales y organismos de los que dependen. Este es un obstáculo importante para promover la ESS. En su mayor parte, la financiación de las iniciativas y proyectos de la ESS se basa en la autofinanciación, el apoyo de los asociados técnicos y financieros y las instituciones de microfinanzas (incluidas las mutuas y las cajas de finanzas solidarias). Una estrategia más coherente y coordinada entre el gobierno, las OEES, los asociados y las instituciones no solo promoverá el desarrollo territorial de la ESS, sino también una financiación más eficaz y específica.

Además, se reconoce unánimemente que el establecimiento de un marco legislativo y reglamentario es un paso imprescindible para disponer de la base adecuada para el fomento de la ESS, a efectos de que esta pueda desempeñar plenamente su función en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. Esta debilidad del marco legislativo y reglamentario de la ESS pone de manifiesto que es indispensable, en el plano nacional, validar la estrategia de promoción y desarrollo del sector de la ESS y la ley de orientación con los decretos de aplicación adecuados teniendo en cuenta las preocupaciones de todos los agentes, y a nivel local.

La elaboración y la aplicación de un plan local de desarrollo de la ESS permitirá al ayuntamiento de Dakar disponer de una política de ESS coherente y planificada. Este plan brinda una oportunidad para involucrar a los distritos, las OEES, las dinámicas socioeconómicas comunitarias y el gobierno central para emprender una política de lucha contra las desigualdades sociales, la exclusión económica de la población y los efectos medioambientales que golpean a la capital.

La promoción de la ESS conlleva riesgos de confusión con los modelos económicos tradicionales, ya que el conocimiento del propio concepto y del marco jurídico que rige su aplicación sigue planteando un desafío. El Senegal cuenta con unos conocimientos especialmente cualificados en la creación de empresas de ESS; no obstante, un programa de promoción de la ESS requiere un amplio movimiento de desarrollo de la capacidad a varios niveles (nacional y local) para crear en el ámbito de la descentralización una masa crítica de recursos que puedan acompañar el proceso de promoción de la ESS. Si se logra colmar esta brecha en materia de recursos humanos, será posible asistir a un proceso de desarrollo de la ESS.

2.2 Proceso de desarrollo de los programas dirigidos a la ESS

El proceso de desarrollo de los programas de la ESS se enfrenta a una serie de desafíos y problemas.

En primer lugar, existe una falta de reconocimiento jurídico que constituye un freno para el desarrollo de este sector y conlleva una serie de dificultades relativas, entre otras cosas, a la fiscalidad, la financiación y la formalización. Además, tampoco se reconoce la heterogeneidad de la rama específica de las empresas sociales que crece cada vez más, como las tecnologías digitales y la economía verde, por lo que se enfrentan a los mismos problemas que el emprendimiento clásico, pero de forma aún más aguda, especialmente en lo que respecta a cuatro puntos débiles identificados:

El primero es la falta de adaptación del sistema fiscal. Las empresas de la ESS deben tener un sistema fiscal específico adaptado a su modo de funcionamiento y a sus necesidades porque no tienen la misma naturaleza que las empresas con ánimo de lucro. La rigidez del sistema fiscal no tiene en cuenta los efectos sociales y grava la tesorería de este tipo de empresas, lo que las hace vulnerables a todo tipo de perturbaciones.

El segundo está relacionado con el acceso a financiación, dado que las OEES suelen ser informales o estar poco organizadas. Esto también impide que sean financiadas por bancos convencionales, que las tratan del mismo modo que a las empresas privadas formales. A esto se añade la insuficiencia del marco institucional y reglamentario de las OEES (condición jurídica, fiscalidad, etc.). Por lo tanto, para facilitar el acceso a la financiación de las OEES, es importante desarrollar y adaptar métodos de financiación alternativos (por ejemplo, microfinanciación colectiva, tontina, finanzas verdes, finanzas digitales o finanzas islámicas).

El tercer punto débil está relacionado con el acceso a mercados. En su estado actual, el código de mercados no permite a las OEES competir fácilmente por contratos públicos, así como ganarlos y ejecutarlos. A pesar de que, por ejemplo, se reserva una cuota del 15 % de las adquisiciones públicas a los artesanos, su aplicación se enfrenta, entre otras cosas, a la carga administrativa, la exigencia de una fianza o una garantía de presentación o la justificación de las capacidades jurídicas, técnicas y financieras que exige un contrato público.

El cuarto punto, relacionado con una debilidad transversal, es la implicación mínima de las OEES, especialmente las de mujeres y jóvenes, en las políticas de ESS. Los agentes de la ESS, que en parte se constituyen en asociaciones o agrupaciones ciudadanas de mujeres y jóvenes, participan en el desarrollo local creando estructuras de acompañamiento, como las mutuas de ahorro y crédito, que les permiten

llevar a cabo actividades generadoras de ingresos. No obstante, son los agentes con afiliaciones políticas los que a menudo están mejor informados y movilizadas en el proceso de planificación política y en los programas de los distritos, en detrimento de aquellas dinámicas ciudadanas estructuradas en el seno de las comunidades.

El sector, en su conjunto, se enfrenta al déficit de capacidades de los agentes, como el difícil acceso a la formación, la financiación y los mercados en crecimiento, así como su empoderamiento. El desafío para el sector de la ESS será permitir la profesionalización de los agentes y mejorar el atractivo del sector. Las ofertas de formación también deberán permitir a los agentes de la ESS adaptarse mejor a las expectativas y necesidades de las personas y a las nuevas tecnologías.

2.3 Estrategias para la apropiación por diferentes actores clave

El ayuntamiento de Dakar está elaborando una *estrategia comunitaria de desarrollo local* para promover la ESS en las autoridades locales. Esta estrategia se basa en tres ejes, lo que permite desarrollar sinergias entre actores clave o partes interesadas, principalmente las OESS, en torno a cuestiones relacionadas con la iniciativa empresarial. Estos tres ejes, que se abordarán en esta sección del estudio, son: la planificación de proximidad, la accesibilidad al crédito y la financiación inclusiva.

El primer eje es la planificación de proximidad. El ayuntamiento favorece un enfoque participativo en la planificación y la implicación de la población para garantizar la apropiación de las políticas por las partes interesadas, principalmente las OESS. Los departamentos y servicios técnicos del ayuntamiento visitan regularmente los 19 distritos para recoger y centralizar sus necesidades y las preocupaciones de la población en las nueve esferas de competencia de la autoridad local. La DPDD, a través de un proceso de planificación estratégica, permite definir las orientaciones del desarrollo urbano, identificar los objetivos y prioridades de las poblaciones a corto y medio plazo, y determinar las condiciones y los medios de realización, así como evaluar la adecuación entre los objetivos del ayuntamiento y los de las comunidades.

El segundo eje lo forman la accesibilidad al crédito y la rapidez de las operaciones a un tipo de interés asequible. Esto permite crear un vínculo de confianza entre los posibles creadores de empresas y las estructuras de acompañamiento, y promueve la sostenibilidad a largo plazo de las empresas que finalmente se crean. El ayuntamiento de Dakar también tiene en cuenta las preocupaciones de las asociaciones, los sindicatos, las agrupaciones y las cooperativas a la hora de financiar proyectos de desarrollo territorial. Las OESS que han recibido créditos de instituciones de microfinanzas y se ven obligadas a reembolsarlos a final del día o del mes con un tipo de interés usurario del 15 % al 20 %, se encuentran muy a menudo en dificultades de viabilidad financiera debido a las condiciones insostenibles de los créditos del sistema financiero descentralizado.

Los agentes de la ESS, que en parte se constituyen en asociaciones, agrupaciones de mujeres y jóvenes, o cooperativas, participan plenamente en el desarrollo local creando estructuras de acompañamiento, como las mutuas de ahorro y crédito, que les permiten llevar a cabo actividades generadoras de ingresos. De este modo, estos agentes contribuyen a la prosperidad y el desarrollo económico, social y cultural de la población; fomentan la ayuda mutua y la solidaridad en beneficio de los jóvenes y las mujeres; ayudan a los niños y a los grupos desfavorecidos en materia de nutrición y atención sanitaria; y respaldan la causa del emprendimiento de las mujeres y los jóvenes en todos los sectores de la economía.

Si bien la estrategia de apropiación de la política de la ESS representa un paso hacia la sinergia entre los agentes y un espíritu de construcción conjunta, la estrategia no debería limitarse a los créditos. Para que se produzca una apropiación de las políticas públicas por las partes interesadas, en particular por las OESS, el ayuntamiento debe facilitar *la estructuración de centros de la ESS en los distritos* con vistas a alentar la vinculación, la agrupación y la visibilidad de las empresas sociales y solidarias a partir de temáticas, cadenas de valor y proyectos vertebradores en los distritos.

3 Toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones permite analizar la utilización de las herramientas de políticas en materia de ESS a nivel nacional y local, al tiempo que permite analizar la territorialización de las políticas públicas.

3.1 Herramientas de apoyo a la toma de decisiones

3.1.1 En el plano nacional

El Ministerio de Microfinanzas y de la ESS está utilizando dos herramientas de apoyo a la toma de decisiones. Estas son la Carta de la política sectorial de las microfinanzas y de la economía social y solidaria, que se encuentra en proceso de validación, y la elaboración de la ley marco de la ESS. La disponibilidad de estos instrumentos de orientación facilita la integración y la planificación de la ESS en el diseño de las políticas públicas.

3.1.2 En el plano local

El ayuntamiento de Dakar recurre a herramientas de apoyo a la toma de decisiones a nivel político-jurídico, estratégico y operativo para el diseño y la aplicación de las políticas públicas.

A nivel político-jurídico, el debate sobre las orientaciones presupuestarias (DOB) es una disposición del Código de autoridades locales. El artículo 253 del Código estipula lo siguiente: “**Al menos un mes antes del examen del presupuesto de una autoridad local, se celebrará un debate en su consejo sobre las orientaciones presupuestarias**”. Por lo tanto, esta herramienta obliga a celebrar un DOB antes de la sesión presupuestaria, durante el cual las partes interesadas, principalmente las OEES, como las asociaciones socioculturales, socioeconómicas y deportivas de barrio, las agrupaciones de mujeres o jóvenes y las cooperativas, pueden influir en la orientación del presupuesto de la ciudad. También hay que señalar que el Consejo municipal del ayuntamiento de Dakar está compuesto por cien concejales.

El DOB, aunque no es específico de la ESS, sigue siendo una herramienta esencial para informar a los concejales y una consulta para reforzar la democracia participativa en la planificación de los recursos de la autoridad local. Como tal, brinda una oportunidad para que grupos de actores clave expresen su opinión sobre las principales orientaciones del próximo presupuesto de la autoridad local y pongan sobre la mesa las prioridades en materia de apoyo y promoción de la ESS.

No obstante, este mecanismo es poco conocido entre las OEES, lo que conlleva una escasa participación de los agentes locales. La eficacia de este mecanismo se ve limitada por los siguientes elementos: una cierta politización de su funcionamiento, ya que generalmente solo se invita a la reunión del DOB a asociaciones o agrupaciones cercanas a los alcaldes, especialmente en los distritos; la ausencia del DOB en algunos distritos, el desconocimiento de las funciones y responsabilidades de los miembros del DOB; y el riesgo de conflictos de intereses en la priorización de las necesidades que reciben financiación (ASADIC-TAATAAN 2019).

A nivel estratégico, como ya se ha mencionado, la DPDD es una herramienta para asegurar el proceso de planificación estratégica que define las orientaciones del desarrollo sostenible de la ciudad y los objetivos y las prioridades de la población a corto y medio plazo, con el fin de definir las condiciones, los medios y los recursos para su realización. Ha desarrollado y puesto en marcha el mecanismo de apoyo a la agricultura urbana, la economía verde y la economía circular (véase el punto 2.1.4).

Por lo tanto, la DPDD es un instrumento que reorienta las prioridades del ayuntamiento de Dakar en los ámbitos de la planificación y la acción medioambiental, con una ampliación de la economía circular y verde. Presta apoyo a las OEES en el desarrollo de: 1) soluciones concretas e innovadoras para luchar contra el cambio climático a través del Plan sobre clima y energía territorial¹³, 2) el programa “Dakar

¹³ El programa de mejora de la gobernanza urbana en favor de una transición energética y ecológica con vistas a reforzar la resiliencia consiste en la elaboración y aplicación participativa del Plan sobre clima y energía territorial para la ciudad de Dakar. Su objetivo es proporcionar a los responsables de la toma de decisiones una visión y un plan de acción para la mitigación del cambio climático y la adaptación a los efectos del

ciudad limpia”¹⁴, y 3) la promoción del emprendimiento verde a través de la creación de una incubadora¹⁵ (la CEPEM).

A nivel operativo, existen principalmente dos instrumentos para aplicar la decisión política de promover la ESS: la DASS y el FODEM. La DASS trabaja para responder en forma de apoyo y asistencia a las preocupaciones específicas de los hogares pobres y vulnerables, y el FODEM, que es una estructura de apoyo y financiación de las OESS, opera en relación con la CEPEM y la MECMU.

Estas estructuras son herramientas de acompañamiento de las OESS que se posicionan a lo largo de todo el proceso de emprendimiento social, desde el diseño del proyecto hasta su creación, pasando por la financiación, el acompañamiento y la gestión. Cada fase se percibe en general como un paso crucial que puede determinar el éxito o el fracaso de la política de ESS. Además de estas dos herramientas, la Cooperativa de vivienda de la asociación de empleados del ayuntamiento de Dakar, creada en 2003, es una respuesta para facilitar el acceso a la vivienda social. No obstante, la casi inexistencia de una reserva de tierras dentro del perímetro territorial de la ciudad de Dakar ha tenido un fuerte impacto en el trabajo y los resultados de la cooperativa¹⁶.

La multiplicidad de estas estructuras que intervienen en el ámbito territorial de la ESS no facilita la coherencia en el diseño y la aplicación de una política pública local planificada que garantice la promoción y la visibilidad del sector. En consecuencia, sería beneficioso para el ayuntamiento aclarar y estructurar más *el centro de responsabilidad de la toma de decisiones en un departamento fuerte a cargo de la política de ESS*, a fin de coordinar y ampliar las diversas medidas en un plan local de desarrollo.

3.2 Modalidades de toma de decisiones: mecanismos participativos, consultas e intercambio de información

3.2.1 En el plano nacional

Desde hace tiempo, el Senegal ha optado por una democracia cada vez más participativa y por el establecimiento de una administración para el desarrollo. No obstante, la realidad sobre el terreno, por varias razones, no siempre ha consolidado estas decisiones. La Constitución de 2001, la Estrategia nacional para la buena gobernanza, el Código general de autoridades locales y la territorialización de las políticas públicas se inscriben en esta dinámica. Esto supone un profundo cambio de mentalidad y un compromiso inquebrantable por parte de la ciudadanía.

El artículo 102 de la Constitución de 2001 establece el principio de la participación ciudadana al estipular que: “las autoridades locales constituyen el marco institucional para la participación de la población en la gestión de los asuntos públicos”.

La Ley N.º 2013-10 de 28 de diciembre de 2013 relativa al Código general de autoridades locales (Ley 3 de la descentralización) establece la participación ciudadana como principio de base al igual que la libre administración de las autoridades locales, y define el marco general que debe concretarse por medio de un decreto de aplicación.

mismo en línea con la contribución determinada a nivel nacional. La finalidad es movilizar una masa crítica de ciudadanos en torno a los desafíos energéticos y climáticos a través de: una plataforma de intercambio y aprendizaje (“Dakar actúa por el clima”), la ejecución de un proyecto piloto de eficiencia energética y la modelización de un enfoque de intervención para un cambio de escala en el país y a nivel subregional. <https://www.climate-chance.org/bonne-pratique/pcet-dakar/>.

¹⁴ El proyecto “Dakar ciudad limpia”, que se puso en marcha en diciembre de 2018, se diseñó para resolver el problema de la insalubridad en Dakar. Está dotado de un presupuesto estimado en cerca de 500 millones de francos CFA con el fin de trabajar, en particular, en la movilización de voluntarios para, por ejemplo, la limpieza, la pavimentación o el cuidado de parques y jardines, con una participación ciudadana de las comunidades.

¹⁵ El ayuntamiento de Dakar, por medio de la creación de la CEPEM, ha permitido a jóvenes emprendedores formados en esta incubadora crear estructuras activas en el ámbito de “M’Environnement”, mediante una asociación con el ayuntamiento de Dakar en el marco de su programa “Dakar ciudad limpia”, cuyo eslogan es “Un barrio, cero residuos”.

¹⁶ La Cooperativa de vivienda de la asociación de empleados del ayuntamiento de Dakar se creó en 2003. Adquirió su estatus oficial el 19 de enero de 2004 con el N.º 000169. En septiembre de 2020 se encontraba en su cuarta fase de asignación de parcelas. Se trata de un modelo exitoso de cooperativa que hay que elogiar.

Cabe señalar que las cuestiones de participación y vigilancia ciudadanas no son nuevas en el Senegal, ya que las organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo varias iniciativas con el apoyo de los asociados para el desarrollo.

En varios casos, la participación de la ciudadanía, directamente o a través de sus organizaciones, se reconoce como un derecho. No obstante, el reconocimiento de la necesidad de implicar a los ciudadanos (a través de sus organizaciones) en las decisiones relacionadas con las políticas públicas plantea una dificultad real y persistente para organizar esta participación con arreglo a criterios satisfactorios.

3.2.2 *En el plano local*

El equipo municipal defiende un enfoque participativo y la implicación de las poblaciones de base mediante la cual las partes interesadas pueden influir y supervisar las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos que les afectan.

3.2.2.1 *Una herramienta de gestión participativa*

El 8 de septiembre de 2009, Khalifa Ababacar Sall, entonces alcalde de Dakar, estableció el **Consejo consultivo de la ciudad de Dakar**, que está formado por organizaciones socioprofesionales, asociaciones, agrupaciones comunitarias que operan o están establecidas en la **ciudad de Dakar**, y habitantes de **Dakar** que tienen una notoriedad establecida. En el momento de su creación, el alcalde Khalifa Ababacar Sall, declaró: *“El Consejo consultivo es un lugar para escuchar, intercambiar, expresar y formular los deseos de los habitantes, los agentes del sector privado y la sociedad civil sobre todos los aspectos de la vida de la ciudad”* (Consejo consultivo 2009).

La Mesa está compuesta por un presidente (el presidente de la Confederación Nacional de Empleadores del Senegal), dos vicepresidentes, un secretario general, un secretario general adjunto, un relator, un relator adjunto y otros dos miembros. El mandato de la Mesa es de cinco años. Las funciones de los miembros del Consejo consultivo se desempeñan sin remuneración y no pueden dar derecho a ninguna retribución o indemnización.

Con la creación del Consejo consultivo, el ayuntamiento refuerza el mecanismo participativo que permite a los agentes locales asesorar, supervisar, cuestionar e influir en relación con distintas cuestiones pertinentes. De este modo, el ayuntamiento ha querido implicar más a los habitantes de Dakar y hacerles partícipes de la gestión de su ciudad. Por lo tanto, el propósito del Consejo consultivo es promover el diálogo y la concertación entre los habitantes, las asociaciones y los cargos electos.

Los resultados obtenidos, según el Observatorio Internacional de Alcaldes (s. f. B) son, en especial: una mejor implicación de la población en las acciones llevadas a cabo por el ayuntamiento en el marco de la aplicación de una democracia participativa (la creación de consejos de barrio en los 19 distritos), una mejor apropiación de los proyectos ejecutados en los barrios y, por último, una mejor planificación de las inversiones en consonancia con las necesidades de la población.

3.2.2.2 *Un proceso abierto de apoyo a las OESS*

El ayuntamiento ha creado mecanismos abiertos para la selección, la financiación y el acompañamiento de proyectos de ESS. Para cada estructura se establece un comité de selección neutral a fin de garantizar la promoción de la buena gobernanza local. El objetivo es asegurar la participación de los distintos agentes en la definición y la aplicación de los programas de apoyo a las OESS, aumentar la presencia de determinadas categorías de agentes en la toma de decisiones y desarrollar competencias de concertación entre los cargos electos y los líderes de las asociaciones encargados de representar a las comunidades en las organizaciones.

Cuadro: El comité de orientación y de selección de los proyectos de ESS financiados por el FODEM

El comité de orientación y de selección de los proyectos de ESS está compuesto por los siguientes miembros:

- El alcalde del ayuntamiento de Dakar, presidente o su representante;
- La directora del FODEM;
- El secretario municipal del ayuntamiento de Dakar;
- El director de gabinete del alcalde;
- El director de acción social y sanitaria;
- El asesor jurídico del alcalde;
- Dos concejales;
- Dos agentes locales (expertos).

Su misión es:

- examinar y aprobar las orientaciones estratégicas, el programa de acción anual provisional del fondo;
- examinar y aprobar el proyecto de presupuesto anual del fondo;
- aprobar la organización administrativa del fondo, así como sus modalidades de intervención;
- aprobar el informe anual de actividades que le presenta el director general, así como el informe financiero anual del fondo;
- garantizar el seguimiento de los proyectos financiados por el fondo;
- armonizar las intervenciones hacia los promotores de los distintos asociados, es decir, el Estado, las autoridades locales, las ONG, las poblaciones, las empresas, los asociados para el desarrollo y los demás asociados técnicos y financieros.

3.2.2.3 Un enfoque de planificación ascendente: talleres de información públicos

Los departamentos y estructuras de acompañamiento (DPDD, DASS, FODEM, CEPED) organizan regularmente talleres de información públicos en forma de visitas a los distritos para recoger y centralizar sus necesidades y las preocupaciones de la población en todos los ámbitos de competencia de la autoridad local. Estas consultas permiten a las partes interesadas (asociaciones, sector privado, cooperativas, agrupaciones de interés económico, líderes de los barrios, religiosos y consuetudinarios) interpelar a los servicios técnicos, las estructuras de acompañamiento y los cargos electos municipales sobre los proyectos y programas, los procedimientos de selección, financiación, acompañamiento y seguimiento del apoyo a las estrategias de inclusión económica y social.

4 Marco jurídico

4.1 Revisión del marco jurídico que regula la ESS

4.1.1 En el nivel africano, de la zona del franco CFA o de la comunidad

El Acto Uniforme de la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA) define el marco jurídico de las agrupaciones de interés económico y las sociedades cooperativas en 14 países de la zona del franco CFA, además de las Comoras y Guinea.

La agrupación de interés económico se define en los artículos 869, 870 y 871 del Acto Uniforme relativo al Derecho de Sociedades Mercantiles y de Agrupaciones de Interés Económico como una asociación

entre dos o más personas físicas o jurídicas que constituyen entre ellas un marco jurídico con el fin de poner en práctica todos los medios susceptibles de facilitar o desarrollar la actividad económica de los miembros, mejorar o aumentar los resultados de esta actividad, que no da lugar por sí misma a la realización y la distribución de beneficios.

La sociedad cooperativa se define en el artículo 4 del Acto Uniforme relativo al Derecho de las Sociedades Cooperativas de la OHADA como “un grupo autónomo de personas que se reúnen voluntariamente para satisfacer sus aspiraciones y necesidades económicas, sociales y culturales comunes, a través de una empresa en la que la propiedad y la gestión se realizan de manera colectiva y donde el poder se ejerce democráticamente y de acuerdo con los principios cooperativos”.

Por lo tanto, los actos uniformes reafirman, a través de estos dos marcos jurídicos, los principios de las OESS, a saber: la colectividad, es decir, una agrupación de personas, el compromiso personal, en particular el trabajo voluntario, y la finalidad comunitaria, es decir, la satisfacción de las aspiraciones y necesidades económicas, sociales y culturales de los miembros y la comunidad.

4.1.2 En el plano nacional

Además del acto uniforme mencionado anteriormente, existe, a nivel nacional, el Código de obligaciones civiles y comerciales (COCC), en el que la asociación se define, en el artículo 811, como “un contrato por el que dos o más personas ponen en común su actividad y, si fuera necesario, determinados bienes, con una finalidad específica distinta de la distribución de beneficios”.

De las 407 882 unidades económicas contabilizadas por el CGE (ANSD 2017, pág. xvi), el 23 % de las empresas censadas operan en el sector de la ESS, y se dividen en empresas colectivas (5 %), empresas sociales (10 %) y estructuras de acompañamiento (8 %). La tabla que figura a continuación presenta los detalles de la tipología de las OESS:

Familia de agentes	Tipo de OESS	Porcentaje
Empresas colectivas	Cooperativas, mutuas, fundaciones, agrupaciones de interés económico	5 %
Empresas sociales	Asociaciones, organizaciones comunitarias de base, incubadoras con fines sociales y/o medioambientales, empresas que favorecen la utilidad social, etc.	10 %
Estructuras de acompañamiento	ONG, federaciones, incubadoras de empresas sociales, iniciativas públicas y privadas, fondos dedicados a la ESS, etc.	8 %

Fuente: ANSD (2017, pág. xvi)

Los sectores de actividad de las OESS son principalmente: el sector agroalimentario, la agrosilvicultura, el medio ambiente y la gestión de residuos, el ecoturismo, la construcción, el diseño/confección, los servicios innovadores y la educación. Estos sectores se distribuyen como se detalla en la siguiente tabla.

Sector agroalimentario	32,14 %
Agrosilvicultura	7,14 %
Medio ambiente/gestión de residuos	10,71 %
Ecoturismo	7,14 %
Construcción y obras públicas	3,57 %
Diseño/confección	10,71 %
Servicios innovadores	25 %
Educación/formación	3,57 %

Fuente: Kane *et al.* (2019)

Los distintos códigos, leyes y reglamentos, como los diferentes códigos de inversiones¹⁷, impuestos¹⁸ y mercados¹⁹, brindan una serie de oportunidades para el emprendimiento social con varios incentivos para el tratamiento específico de determinadas categorías de agentes de la ESS.

4.1.3 En el plano local

No existe un marco jurídico local para la ESS. Las OEES son esencialmente organizaciones comunitarias de base de los barrios, a menudo operando en la economía informal, asociaciones reconocidas por la Ley N.º 66-70 de 13 de julio de 1966 (esta ley, de alcance nacional, es la de las asociaciones definidas en el artículo 811 del COCC, citado en el punto 4.1.2), grupos de mujeres en forma de agrupaciones de interés económico, agrupaciones de tontina²⁰ y mutuas de crédito y de salud. La ausencia de un marco organizativo y la no formalización de las OEES son límites objetivos para la promoción y el desarrollo de la ESS en las autoridades locales y no facilitan el acompañamiento de los agentes de la ESS en las políticas públicas locales.

4.2 Establecimiento de normas jurídicas adecuadas

A pesar de la multiplicidad de formas jurídicas de las estructuras que afirman pertenecer al ámbito de la ESS en el Senegal, el derecho en este ámbito está cada vez más codificado.

Sin embargo, la empresa social no está consagrada jurídicamente en el Senegal, pese a que diversos instrumentos normativos e institucionales nacionales y comunitarios se refieren a ella en cierta medida. De hecho, numerosos mecanismos jurídicos nacionales y comunitarios tienen en cuenta las cooperativas, las asociaciones, las fundaciones y las mutuas, componentes clásicos de la ESS, pero no consagran explícitamente la empresa social que combina la rentabilidad económica y la finalidad social.

No obstante, el proyecto de ley sobre la ESS que se está elaborando actualmente prevé un estatuto específico para la empresa social.

Las OEES deben trabajar en aras de la aplicación de una ley que defina el ámbito de la empresa social y proporcione un reconocimiento formal a sus agentes. Se trata realmente de dotar al subsector de una base jurídica a partir de la cual podrán desarrollarse medidas fiscales específicas y nuevas formas de financiación especializadas. La condición jurídica tiene una gran influencia en la vida de la empresa. Asimismo, es importante que haya una adecuación entre la naturaleza de la empresa y su entorno jurídico. Este reconocimiento debe permitir acotar el sector de la ESS y definir los agentes que operan en él, las distintas actividades afectadas y también los agentes responsables de su promoción. Por último, este reconocimiento permitiría resolver la lancinante cuestión de su financiación, que plantea un desafío importante. No obstante, teniendo en cuenta la complejidad y la lentitud del proceso de reconocimiento a través de una ley, es posible integrar la empresa social en los marcos jurídicos existentes, en particular, el Código general tributario, el Código de inversiones, el Código de mercados públicos, el Acto Uniforme relativo al Derecho de las Sociedades Cooperativas y el Acto Uniforme sobre el Derecho Mercantil General de la OHADA. Estas normas existentes pueden constituir una base jurídica para la empresa social, que sigue siendo una forma híbrida.

En este sentido, se está llevando a cabo un gran proyecto de transformación que permitirá la normalización. Esta no es una tarea menor desde la perspectiva de la ley marco de la ESS, que se encuentra en proceso de aprobación.

¹⁷ La Ley N.º 2004-06 de 6 de febrero de 2004 sobre el Código de inversiones del Senegal establece en particular las normas relativas a las empresas, pero también todas las cuestiones que afectan a la empresa, que en su primer artículo se define como "toda unidad de producción, transformación y/o distribución de bienes o servicios, con fines de lucro, cualquiera que sea su forma jurídica, ya sea una persona física o jurídica".

¹⁸ La Ley N.º 2012-31 de 31 de diciembre de 2012, publicada en el Boletín oficial N.º 6706 de 31 de diciembre de 2012, relativa al Código general tributario (que está siendo modificado), aplica una cierta discriminación a favor de una determinada categoría de empresas: sector primario y actividades conexas (agricultura, pesca, ganadería y actividades de almacenamiento, envasado y transformación de productos locales de origen vegetal, animal o pesquero, industria agroalimentaria); sectores sociales (sanidad, educación-formación); servicios (montaje, mantenimiento de equipos industriales y teleservicios).

¹⁹ El Decreto N.º 2014-1212 de 22 de septiembre de 2014, relativo al Código de mercados públicos, proporciona una serie de oportunidades para las pymes, que es la categoría en la que se encuentran la mayoría de las empresas sociales.

²⁰ Tontina: "Asociación de personas que cotizan a un fondo común, cuyo importe se paga por turnos a cada una de ellas" (Le Robert s. f.).

5 Apoyo a las organizaciones de la ESS

5.1 En el plano nacional

La Dirección de apoyo a la ESS es la responsable de respaldar a las OESS. Esta unidad, creada en 2017, es aún joven y no cuenta con la experiencia, los recursos humanos y financieros, y mucho menos con una política claramente definida para acompañar y apoyar a las OESS en el marco de la promoción de la ESS. Su acción sigue siendo modesta y está orientada esencialmente a la microfinanciación de agrupaciones de mujeres en el marco del Fondo de impulso de la microfinanciación y del Programa de promoción de las microfinanzas islámicas.

5.1.1 Medidas financieras: estructuras de financiación de las OESS

El Gobierno del Senegal ha expresado su voluntad de apoyar la ESS mediante el establecimiento de varios mecanismos de financiación y apoyo que puedan facilitar el acceso a la financiación, la información y el acompañamiento técnico para las empresas sociales y solidarias. Entre las estructuras de acompañamiento encargadas de responder a las inquietudes de las OESS figuran las siguientes:

- La Delegación General para el Emprendimiento Rápido de Mujeres y Jóvenes, una estructura creada por el gobierno. Se trata de un mecanismo de financiación y asistencia técnica en materia de emprendimiento de jóvenes y mujeres que abarca toda la cadena de necesidades, la racionalización de las iniciativas públicas y el desarrollo de las cadenas de valor y la explotación del potencial de crecimiento de las tecnologías digitales.
- El Fondo de garantía de los productos artesanales (FGPA), un mecanismo financiero creado para aportar soluciones a las actuales deficiencias del sistema de crédito artesanal. Es un componente del Plan de operaciones estratégicas de la Agencia para la Promoción y el Desarrollo de la Artesanía, creada por el Decreto N.º 2002-934 de 3 de octubre de 2002. Su principal objetivo es mejorar las condiciones de acceso a la financiación del sector de la artesanía. A este respecto, el FGPA debe reforzar el mecanismo de financiación de la artesanía por medio de la cobertura de los riesgos incurridos en las operaciones de préstamo, en beneficio de los promotores que haya acreditado ante las entidades financieras autorizadas.
- Además de estas dos estructuras, existen varios programas, fondos u organismos que intervienen directa o indirectamente en el ámbito del apoyo a las OESS, en particular: el Fondo de impulso de la microfinanciación, establecido en 2005 para respaldar a las mutuas de ahorro y crédito más vulnerables y mantener una oferta financiera para los más desfavorecidos; los fondos destinados al emprendimiento juvenil (Fondo de financiación de la formación profesional y técnica [3FPT] y la Agencia Nacional de Promoción del Empleo Juvenil), que proporcionan formación, financiación y apoyo técnico; los fondos consagrados al emprendimiento de las mujeres, como el Fondo nacional de promoción del emprendimiento femenino, el Fondo nacional de créditos para las mujeres y el Proyecto de apoyo al desarrollo del emprendimiento femenino y el empleo juvenil.

A pesar de la existencia de estas estructuras de apoyo, la oferta de seguimiento, las modalidades y las condiciones no siempre están adaptadas y son accesibles para las OESS debido a las limitaciones relacionadas con los marcos jurídicos, organizativos y administrativos, identificadas en el punto 4.

5.1.2 Medidas técnicas y científicas: estructuras de apoyo a las OESS

Con miras a respaldar la dinámica técnica y científica de la ESS, el Estado ha creado instituciones de apoyo y organismos para garantizar la regulación y acompañar al sector en su desarrollo. Entre estos, cabe destacar:

- La Oficina de seguimiento de las organizaciones de autopromoción, adscrita al Ministerio de Agricultura, se encarga de supervisar el apoyo a las cooperativas. Las sociedades cooperativas y mutualistas del Senegal contribuyen a dar un mayor impulso social a las empresas senegalesas. A pesar de su finalidad económica, estas sociedades son un medio para reducir la

pobreza y son favorables a la aplicación del Documento de la política nacional de desarrollo de las cooperativas y del Acto Uniforme relativo al Derecho de las Sociedades Cooperativas por parte del Estado, de conformidad con las directrices de las Naciones Unidas.

- La Agencia nacional de asesoramiento agrícola y rural, creada por decreto interministerial el 17 de marzo de 1997 por decisión del Gobierno del Senegal, tiene las prerrogativas institucionales y la misión oficial de ocuparse del asesoramiento agrícola y rural en todo el país.

5.1.3 Medidas de apoyo social: estructuras de protección social de las OESS

A fin de apoyar socialmente a los agentes de la ESS, entre otros, el Estado ha establecido un importante mecanismo de protección social que incluye, en particular:

- La tarjeta de igualdad de oportunidades, que es un proyecto implantado por el gobierno dirigido a todas las personas con discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de larga duración que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad en condiciones de igualdad. La tarjeta permite a su titular beneficiarse de derechos y beneficios en materia de acceso a asistencia sanitaria, rehabilitación, asistencia técnica, financiera, educativa, de formación, de empleo y de transporte, y cualquier otra prestación que pueda contribuir a la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad.
- La cobertura sanitaria universal, que brinda a las OESS y a sus miembros la posibilidad de beneficiarse de una cobertura de protección social. Esta iniciativa permite a las OESS con bajos ingresos (zonas rurales y sector informal) afiliarse a un régimen de seguro de enfermedad y beneficiarse de la misma atención que las personas afiliadas a otros regímenes de seguridad social, como las asignaciones presupuestarias y las instituciones de seguro de enfermedad.

5.2 En el plano local

El ayuntamiento de Dakar ha desarrollado una serie de medidas destinadas a apoyar a las OESS. Los proyectos y programas se dirigen principalmente a un público considerado “en dificultades”: personas que presentan proyectos viables de desarrollo económico, social y medioambiental, que residan en uno de los 19 distritos de la ciudad de Dakar. Estas medidas están orientadas a los elementos que figuran a continuación.

5.2.1 Estructuras de acompañamiento descentralizadas

Entre estas cabe mencionar el FODEM, la CEPEM, la MECMU o la Cooperativa de vivienda. Estas estructuras son herramientas de acompañamiento de las OESS que se posicionan a lo largo de todo el proceso de emprendimiento social. Estas herramientas son pilares complementarios en la estrategia de apoyo a las OESS con miras a aumentar la sostenibilidad de las empresas sociales a través de un acompañamiento personalizado.

5.2.2 Simplificación de la elegibilidad de las OESS

El ayuntamiento de Dakar se dirige a todas las OESS de los 19 distritos de la ciudad, y otorga prioridad a mujeres y jóvenes que presenten proyectos económicamente rentables con una finalidad social y medioambiental. Las OESS reciben apoyo en todos los proyectos si cumplen los siguientes criterios: 1) tener nacionalidad senegalesa; 2) justificar la viabilidad del proyecto; 3) disponer de las capacidades necesarias para gestionar el proyecto; y 4) residir y desarrollar una actividad en el territorio municipal de Dakar (residentes de los 19 distritos de la ciudad).

6 Planes y programas de desarrollo

La ESS ha estado institucionalizada como subsector ministerial en los gobiernos posteriores a 2012. Sin embargo, los agentes de la ESS llevan mucho tiempo activos en los distintos sectores predilectos de la acción cooperativa o el desarrollo social, y el Estado ha establecido una serie de directrices para la creación de un ecosistema favorable a la ESS.

6.1 En el plano nacional

Según el PSE, la ESS contribuye a “una transformación estructural de la economía”. El espacio de la ESS no deja de crecer en el mundo en general y en el Senegal en particular. Este crecimiento se manifiesta en la creación de empleos decentes y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. En este sentido, el PSE, principal herramienta de planificación para el desarrollo económico y social del Senegal, le otorga un lugar prioritario en vistas de una “transformación estructural de la economía”. En concreto, el eje 1 de dicho plan estipula que: “La transformación de la agricultura será la punta de lanza de la transformación de la estructura de la economía. Sus efectos económicos y sociales se verán fortalecidos por la modernización gradual de la economía social, el desarrollo del sector minero y de la vivienda social, así como el establecimiento de plataformas logísticas, industriales y de servicios”. En la misma lógica, el PSE subraya que “la modernización gradual de la economía social, factor de inclusión y empleo, permite realizar una transición fluida hacia la economía formal”.

La creación del Ministerio de Microfinanzas y de la ESS traduce una clara voluntad de tener en cuenta las cuestiones relativas al emprendimiento social en el Senegal. En este sentido, la elaboración de la ley marco de la ESS (en curso), que define las distintas estrategias para lograr el desarrollo del sector, sigue siendo una etapa crucial para la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Senegal Emergente.

Cuadro: La transición hacia una política de la ESS

Con miras a lograr una transición hacia una política de la ESS, en la sesión nacional de desarrollo de la capacidad en materia de la ESS en el Senegal, titulada “Función y lugar de la ESS en la territorialización de las políticas públicas” (RACTES 2019), organizada en asociación con el GSEF y la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), se recomendó realizar cambios por medio de medidas públicas a favor de los sectores de la ESS (artesanía, pesca, agricultura, comercio, transporte o tecnologías digitales), que deberían reflejarse en la CPSMESS y la ley marco, a saber:

- La estructuración de nuevos tipos de profesiones o el fortalecimiento de existentes;
- El acceso del sector informal y de las OEES a la protección social;
- La organización de los sectores fundamentales de la producción;
- La creación de incubadoras dedicadas a la ESS;
- La promoción de formas de comercio e intercambios vinculadas a la ESS (comercio justo, circuitos cortos, intercambios de proximidad, compras en grupo, puntos de venta colectivos) en el territorio;
- La creación de centros de la EES para el etiquetado de los productos locales;
- El desarrollo de cadenas de valor con contenidos locales;
- El desarrollo de las finanzas solidarias.

6.2 En el plano local

El marco jurídico nacional determina la normativa a nivel local. No obstante, el ayuntamiento, a través de sus diversos proyectos individuales, ha desarrollado una serie de medidas para promover la ESS en sus planes y programas de desarrollo y estrategias para reforzar la presencia de la ESS en la política pública local.

Cuadro: Una apertura del perímetro de la ESS en las autoridades locales

Más allá de la apertura del perímetro de la ESS en sus planes y programas de desarrollo, deben proponerse nuevas herramientas para el próximo Plan local de desarrollo de la ESS del ayuntamiento de Dakar (RACTES 2019), por ejemplo:

- Establecer centros de la ESS en los distritos;
- Reconocer las políticas territoriales de la ESS a través de la elaboración de una estrategia de desarrollo de la ESS por medio de la contractualización con las autoridades locales, incluidos los distritos;
- Estimular la creación de redes, la agrupación y la visibilidad de las empresas de la ESS a partir de temas, cadenas de valor y proyectos vertebradores en los distritos;
- Definir las necesidades y las oportunidades de implantación de nuevas empresas de la ESS en estos distritos, acompañar el desarrollo de actividades y sectores en el seno de la ESS y en conexión con las OEES;
- Respalda, en particular, la agrupación de iniciativas en torno a la innovación socioeconómica, proyectos ecosolidarios de proximidad y empresas ecológicas, sostenibles, equitativas y circulares;
- Promover las sinergias entre las iniciativas y los agentes de circuitos cortos (huertos compartidos, huertos en azoteas, granjas urbanas, supermercados cooperativos y participativos, tiendas ecológicas, etc.).

7 Desarrollo de la capacidad

7.1 En el plano nacional

No existen estructuras dedicadas específicamente al desarrollo de la capacidad de las OEES. La nueva Dirección de apoyo a la ESS, responsable del desarrollo de la capacidad de las OEES, no dispone de un programa de formación para la promoción de la ESS. Tal programa dependería de una política de formación planificada, un aumento sustancial de las asignaciones presupuestarias y la provisión de recursos humanos suficientes y competentes.

El resto de programas de formación disponibles destinados a reforzar las OEES con vistas a hacer que sean autónomas y sostenibles siguen siendo iniciativas aisladas.

Estas formaciones se basan en un paquete de servicios no financieros que incluyen la formación y el apoyo a los beneficiarios. No obstante, se trata de iniciativas que no están articuladas en torno a la ESS. Por lo general, son impartidas por:

- La Escuela Superior de Economía Aplicada (ESEA), que fue creada en 1963 para responder a los objetivos fundamentales de desarrollo económico y social. La ESEA está oficialmente adscrita e integrada en la Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) desde 2008. Imparte formación para los trabajadores sociales. Debería armonizar su oferta de formación para responder mejor a las necesidades de las autoridades locales ante las exigencias del desarrollo de la ESS.
- La Célula de apoyo a los cargos electos locales, que es el órgano técnico de la Unión de Asociaciones de Cargos Electos Locales. Se encarga de reforzar las capacidades de los cargos electos. En este sentido, debería integrar la dimensión de la ESS ofreciendo capacitaciones en

forma de módulos y formación continua a los cargos electos y al personal de las autoridades locales en temáticas relacionadas con la ESS.

El sector privado, a través de escuelas e institutos de formación, como el Instituto Superior de Desarrollo Local (ISDL) y el Laboratorio de Investigación sobre las Transformaciones Económicas y Sociales (LARTES), y las ONG y las redes, a través de sus proyectos y programas, también brindan oportunidades para el desarrollo de la capacidad.

7.2 En el plano local

Por medio de las distintas estructuras de acompañamiento, el ayuntamiento de Dakar está desarrollando un enfoque “no formal” de desarrollo de la capacidad de las OESS. Este enfoque se basa en el tríptico de **formación, financiación y apoyo**. El ayuntamiento de Dakar ha realizado un análisis más pormenorizado de la situación, más allá de la necesidad de formación, que sigue siendo una realidad, y es consciente de las necesidades aún mayores de las OESS en términos de apoyo y acompañamiento. La formación gira en torno a los siguientes ejes: capacitar a las OESS; formalizar las estructuras beneficiarias y coordinadoras; acompañar a las estructuras hasta que sean plenamente autónomas; y garantizar un buen seguimiento de las estructuras existentes.

El ayuntamiento de Dakar cuenta con dos centros de formación que, si se utilizan bien, podrían convertirse en una importante plataforma para el desarrollo de la capacidad de las OESS en materia de gestión de cooperativas, finanzas sociales, marco jurídico, comercialización territorial, acceso al mercado, etc.

El Centro de Formación Profesional y de Perfeccionamiento del Personal Municipal del ayuntamiento de Dakar (CEFOPPEM), inaugurado hace 12 años, es el resultado de la cooperación entre el ayuntamiento de Dakar y la AIMF, que representa a las capitales y metrópolis parcial o totalmente francófonas. Este constituye un instrumento de desarrollo económico y social para los cargos electos, los agentes y los usuarios de la ciudad al contribuir a la mejora de la cantidad y la calidad del trabajo que llevan a cabo.

El Centro Internacional para la Formación de Autoridades Locales (CIFAL) de Dakar se creó en enero de 2019 en colaboración con el municipio de Dakar con el objetivo de desarrollar la capacidad de las autoridades gubernamentales, los representantes del sector privado y los líderes de la sociedad civil en los ámbitos de la gobernanza y la planificación urbana, la capacidad para la Agenda 2030 y la inclusión social. El CIFAL de Dakar sirve como plataforma para el ayuntamiento de Dakar, no solo para intercambiar las mejores prácticas, sino también para promover la colaboración entre las principales partes interesadas a nivel local para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

8 Acceso a los mercados y a la financiación

8.1 En el plano nacional

En el Senegal, existen varias estructuras de financiación que, por lo general, están poco adaptadas a las realidades de las OESS. Hay 29 bancos e instituciones de microfinanzas con 387 sistemas financieros descentralizados. Por otro lado, existen mecanismos estatales de **financiación**, como, por ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico, el Fondo de garantía de inversiones prioritarias, la Agencia Nacional de Promoción del Empleo Juvenil, el Fondo de impulso de la microfinanciación, el Fondo nacional de promoción del emprendimiento femenino, y mecanismos de **apoyo**, en particular la Agencia de Desarrollo y Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa, la Oficina de Mejora, la Agencia para la Promoción y el Desarrollo de la Artesanía y la Agencia Nacional de Inserción y de Desarrollo Agrícola.

A pesar de la existencia de estas estructuras de financiación, los elevados tipos de interés y las garantías exigidas dificultan las condiciones de acceso de las OESS a la financiación.

Por otra parte, cabe señalar que en el Senegal todavía no existe un marco de incentivos para facilitar el acceso de las empresas sociales a las compras públicas o a la financiación. Esta situación se justifica por una serie de limitaciones recurrentes.

- Una de ellas es la falta de un marco institucional y reglamentario para la ESS en lo que respecta a la condición jurídica, la fiscalidad y la administración. La ausencia de este marco institucional conlleva también a que muchas organizaciones y empresas de la ESS no puedan realizar la transición hacia el sector formal, lo que impide que puedan obtener credibilidad a nivel de las estructuras de financiación clásicas.
- Además, hay una pesada carga administrativa, incluidos los procedimientos onerosos, la exigencia de fianza y garantía de licitación, y la justificación de las capacidades jurídicas, técnicas, financieras y medioambientales necesarias para ejecutar un contrato.

Cuadro: El Proyecto mobiliario nacional: el 15 % de las compras públicas a los artesanos

Creado en 1997, el Proyecto mobiliario nacional concede el 15 % de las compras públicas a los artesanos. Consiste en el diseño original y la producción de elementos de mobiliario de oficina y apartamentos especialmente destinados a la administración senegalesa, con especificidades culturales, estéticas, ergonómicas y técnicas. Esto permite, por un lado, salvaguardar la identidad cultural y, por otro, promover las empresas artesanales. No obstante, cabe señalar que este proyecto tuvo un paréntesis de tres años tras su puesta en marcha. En 2012, el nuevo gobierno quiso hacer de la artesanía un sector fundamental en el desarrollo económico y social del Senegal, hacer visibles los productos artesanales y reducir las exportaciones en el marco del Plan Senegal Emergente, en el que la artesanía ocupa un lugar destacado. En este contexto, el gobierno decidió facilitar el acceso de los artesanos a las compras públicas con la medida de la cuota del 15 %.

8.2 En el plano local

La ausencia de un marco nacional de incentivos para facilitar el acceso de las empresas sociales a las compras públicas limita las estrategias de acción del ayuntamiento de Dakar en materia de apoyo a la ESS. En consecuencia, los esfuerzos del ayuntamiento siguen siendo dispersos e ineficaces e impiden la creación de un ecosistema favorable al acceso de las OESS a las compras públicas.

Cuadro: La elaboración de un marco jurídico para que las autoridades locales faciliten el acceso de las OESS a las compras públicas en el contexto de la COVID-19

A la hora de hacer frente a la urgencia de abastecer a la ciudadanía de productos sanitarios y alimentarios durante el toque de queda, el gobierno constató la incapacidad de las autoridades locales para responder a las compras públicas en un plazo satisfactorio mediante la movilización de los agentes de la economía local de sus territorios. En consecuencia, el gobierno aprobó la Ordenanza N.º 005-2020 de 30 de abril de 2020²¹, por la que se establecen medidas derogatorias al funcionamiento de los consejos departamentales, municipales y de ciudad en el contexto de la COVID-19, que tiene por objeto facilitar la ejecución de compras públicas.

En este marco, el ayuntamiento de Dakar ha desarrollado un programa de apoyo a las actividades de las OESS por medio de: 1) la organización de mercados para mantener las actividades comerciales y de servicios; 2) la reactivación de la economía local a través de la contratación pública simplificada; 3) el apoyo a las actividades de las empresas sociales (de artesanía, transformación o innovación social, por ejemplo) con compras directas de mascarillas artesanales, precompras de productos

²¹ Para ello, deben modificarse los artículos 27, 81, 168, 243, 244 y 245 del Código general de las entidades locales para que las oficinas departamentales, municipales y de ciudad puedan deliberar rápidamente sobre las medidas presupuestarias necesarias para combatir la COVID-19 y reducir el tiempo necesario para su aprobación por el representante del Estado.

alimentarios e higiénicos o la movilización de circuitos de distribución cortos; 4) la facilitación de una financiación directa de emergencia para las empresas de la ESS a través de los instrumentos financieros del FODEM; y 5) la creación de una unidad específicamente dedicada a las operaciones de desinfección con una nueva brigada compuesta por voluntarios de la ciudad.

Esta experiencia merece ser documentada como un marco jurídico que ha permitido acompañar la experimentación en el acceso de las OESS a los mercados, asociando a las empresas sociales y las autoridades locales mediante las compras públicas, y haciendo que colaboren en la construcción conjunta los colectivos de delegados de mercado, talleres artesanales, emprendedores sociales, agrupaciones de interés económico, cooperativas y empresas de mujeres que procesan productos locales.

9 Estrategias de concienciación, información y promoción

Actualmente, la modernización gradual de la ESS es la segunda iniciativa principal en el marco de la segunda fase del PSE²². La creación de una dirección gubernamental dedicada al apoyo a la ESS en 2017, con una carta política, refleja la voluntad del país de hacerse cargo de la concienciación, la información y la promoción de la ESS en las políticas públicas.

El ayuntamiento de Dakar se ha comprometido a promover la ESS con una fuerte concienciación de los cargos electos locales. El ayuntamiento cree firmemente que la ESS es un factor de desarrollo local inclusivo y sostenible que constituye uno de los ejes de las políticas públicas estatales y locales para promover una mejor inclusión financiera de las poblaciones. Según la Sra. Soham El Wardini, alcaldesa de Dakar, las ciudades deberían reflexionar sobre su función, junto al Estado, en la promoción de la ESS y sobre las estrategias que han de aplicarse en el plano local para conciliar la actividad económica y la equidad social.

Cuadro: La Red de agentes y autoridades locales para la economía social y solidaria (RACTES): una red dinámica de múltiples agentes para promover la ESS

El ayuntamiento de Dakar y la Plataforma de agentes no estatales han creado la RACTES para promover la ESS en las políticas públicas. Esta red reúne a más de 80 autoridades (ciudades, departamentos y distritos) y más de 250 OESS. Se trata de un mecanismo de acompañamiento de las OESS, de apoyo y asesoramiento a las autoridades locales, y de concienciación, información y promoción para impulsar el fomento de la ESS en las políticas públicas en el marco de la gobernanza local. De este modo, en marzo de 2019 se puso en marcha una ***campaña de información y promoción para fomentar la ESS***. Esta campaña permitió:

- organizar sesiones de desarrollo de la capacidad para las autoridades locales, en forma de talleres, con el GSEF y la OIF, sobre la ESS y las políticas públicas;
- llevar a cabo misiones de información e intercambio con las autoridades locales;
- preparar el expediente de candidatura del ayuntamiento de Dakar para la organización del GSEF en 2023;
- acompañar el proceso de elaboración del Plan local de desarrollo de la ESS del ayuntamiento de Dakar.

Además, miembros de la RACTES participaron en las consultas de las partes interesadas sobre la elaboración de la CPSMESS y la ley marco de la ESS.

²² La estrategia de fomento de la economía social se detalla en el eje 1 del PSE de la siguiente manera: la estructuración de nuevos tipos de profesiones o el fortalecimiento de los existentes, el acceso del sector informal a la protección social, la organización de los sectores fundamentales de la artesanía de producción, la creación de incubadoras y de zonas de artesanía específicas, la formalización del comercio interno (creación de mercados mayoristas para los cereales y las frutas y hortalizas) y del transporte, la creación de centros de etiquetado de productos locales en las zonas turísticas, el desarrollo del microturismo con contenido local (excursiones, visitas, actividades deportivas) y la implantación de la etiqueta "fabricado en el Senegal".

10 Recopilación de datos, investigaciones e intercambio de conocimientos y aprendizajes

De cara al futuro, la ley marco prevé la creación de un observatorio de la ESS y un servicio de recursos sobre la ESS adscritos al Ministerio, conocido como el Centro de recursos y documentación sobre las microfinanzas y la economía social y solidaria, que debería ser también una importante herramienta para poder recopilar y difundir toda la información sobre los resultados económicos del sector de la ESS y su contribución al crecimiento y la inclusión económica y financiera.

A nivel nacional no existe un mecanismo sistemático de recopilación, investigación y puesta en común de conocimientos sobre la ESS. No obstante, existen algunas estructuras públicas o privadas de estudio e investigación que trabajan en el tema de la ESS, en particular: el Laboratorio de investigación sobre las transformaciones económicas y sociales (LARTES), afiliado al Instituto Fundamental de África Negra (IFAN); la ESEA de la Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar; y el Instituto Superior de Desarrollo Local (ISDL). Las ONG y las redes (incluida la RACTES) también ofrecen oportunidades para recopilar, investigar y compartir conocimientos sobre la ESS a través de sus respectivos proyectos y programas.

Las limitaciones en la producción sistemática de datos y conocimientos se deben a:

- ***El déficit de capitalización de las experiencias:*** el sector de la ESS aún no está muy estructurado. Esta falta de estructuración se traduce en una escasa capacidad de estas empresas para capitalizar las experiencias.
- ***La debilidad de los datos estadísticos:*** las estadísticas, si existen, subestiman la contribución real de las empresas a la economía nacional y a menudo se realizan sobre la base de muestreos limitados.

A nivel local, el ayuntamiento de Dakar no ha asumido la iniciativa para reforzar la investigación sobre la ESS en el territorio de la ciudad. Sin embargo, podría apoyarse en sus dos centros, el CEFOPPEM y el CIFAL, y en las estructuras nacionales de investigación para desarrollar un verdadero plan de recopilación, investigación y puesta en común de conocimientos sobre la ESS.

Conclusión

A la luz de los resultados del estudio, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones desde la perspectiva de fortalecer la política local de ESS:

El ayuntamiento de Dakar ha desarrollado una experiencia polifacética de apoyo a la ESS sin definir una estrategia de políticas coherente. Con la vista puesta en el proceso de un **Plan local de desarrollo de la ESS**, que se está formulando actualmente, que implique a los distritos, las OESS, las dinámicas comunitarias socioeconómicas y el gobierno central, la voluntad política del ayuntamiento de Dakar de seguir luchando contra las desigualdades sociales y la exclusión económica de las poblaciones debe traducirse en un **fuerte compromiso político** junto a las OESS.

De ahí la importancia de que el ayuntamiento **refuerce su estrategia comunitaria de desarrollo local** a fin de promover la ESS en los distritos para una sinergia de acción con las partes interesadas, principalmente en torno a las OESS, por medio de la **creación de centros de la ESS** en los distritos.

En consecuencia, sería beneficioso para el municipio aclarar y estructurar más el **centro de responsabilidad de la toma de decisiones** en un departamento fuerte encargado de la política en materia de ESS para coordinar y ampliar las diversas acciones en el marco de un plan de desarrollo local.

Además de la ampliación del alcance de la ESS en estos planes y programas de desarrollo, han de proponerse **nuevas herramientas** para el próximo Plan local de desarrollo de la ESS del ayuntamiento de Dakar, entre ellas:

- Establecer centros de la ESS en los distritos;
- Reconocer las políticas territoriales de la ESS por medio de la contractualización con las autoridades locales, incluidos los distritos;
- Estimular la creación de redes, la agrupación y la visibilidad de las empresas de la ESS a partir de temas, cadenas de valor y proyectos vertebradores en los distritos;
- Definir las necesidades y las oportunidades de implantación de nuevas empresas de la ESS en estos distritos, acompañar el desarrollo de actividades y sectores en el seno de la ESS y en conexión con las organizaciones de la ESS;
- Respaldar, en particular, la agrupación de iniciativas en torno a la innovación socioeconómica, proyectos ecosolidarios de proximidad y empresas ecológicas, sostenibles, equitativas y circulares;
- Promover las sinergias entre las iniciativas y los agentes de circuitos cortos (huertos compartidos, huertos en azoteas, granjas urbanas, supermercados cooperativos y participativos, tiendas ecológicas, etc.).

El ayuntamiento de Dakar se beneficiaría de la intensificación y ampliación de su enfoque “no formal” para el desarrollo de la capacidad de las OEES sobre la base del tríptico **formación, financiación y apoyo**. No obstante, debería hacer un mejor uso de sus dos centros de formación, que podrían convertirse en una importante plataforma para el desarrollo de la capacidad de las OEES.

La elaboración de un marco jurídico para que las autoridades locales faciliten el acceso de las OEES a las compras públicas en el contexto de la COVID-19 es una experiencia interesante. Esta merece ser documentada para acompañar la **experimentación en el acceso de las OEES** a los mercados, porque ha permitido asociar a las empresas sociales y las autoridades locales mediante las compras públicas, y hacer que colaboren en la construcción conjunta los colectivos de delegados de mercado, talleres artesanales, emprendedores sociales, agrupaciones de interés económico, cooperativas y empresas de mujeres que procesan productos locales, entre otros agentes.

Bibliografía

- AIMF. 2020. « Une économie sociale et solidaire: Pour des villes inclusives sociale de l'Association Internationale des Maires Francophone ». Revue Raisonance, N°15, Juin 2020.
http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-7261_fr.html.
- ANSD. S.d. « Le Sénégal en bref/Population (Projections 2020) ». ANSD site web. <https://satisfaction.ansd.sn/>.
- ANSD. 2015. *Pauvreté et condition de vie des ménages 2015*.
<http://www.ansd.sn/ressources/publications/PAUVRETE%20ET%20CONDITION%20DE%20VIE%20DES%20MENAGES-DEF-VRC-VF.pdf>.
- ANSD. 2017. *Rapport global du Recensement général des Entreprises (RGE)*.
<https://www.ansd.sn/ressources/publications/Rapport%20global-juil-2017.pdf>.
- ANSD. 2020. *Enquête nationale sur l'Emploi au Sénégal : Quatrième trimestre 2019*.
https://www.ansd.sn/ressources/publications/Rapport_enes_T4_2019%20VF.pdf.
- ANSD. 2019. *Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM)*.
https://www.ansd.sn/index.php?option=com_rapports&view=projet&idp=105&Itemid=411.
- ASADIC-TAATAAN. 2019. *Perception des citoyens sur la mise en œuvre de la première phase de la réforme portant acte III PARTENARIAT de la décentralisation*. Dakar : ASADIC-TAATAN.
- Conseil Consultatif. 2009. Document de présentation et de fonctionnement
https://www.aimf.asso.fr/IMG/pdf/processus_participatif_dakar_pdf_2012130_93844.pdf
- DCT. 2013. « Fonds d'Appui aux Initiatives Culturelles Privées ». Cultura Dakar.
<https://culturadakar.es/fond-dappui/>.
- DFC. 2011. *Guide de planification participative locale*.
http://www.pndl.org/IMG/pdf/11_Guide_de_concertation.pdf.
- DGPPE. 2019. *Revue Annuelle Conjointe 2019 : Etat de mise en œuvre de la politique économique et sociale en 2018*.
- DPDD. 2019. *Rapport d'Activités 2018*.
- DPEE. 2020. *Point mensuel de conjoncture : janvier 2020*.
http://www.economie.gouv.sn/sites/default/files/rapport-2020/point_conj_janvier_2020_vf.pdf.
- Fall, Abdou Salam, et Cheikh Guèye. 2003. « Derem ak Ngerem : Le franc, la grâce et la reconnaissance Les ressorts de l'économie sociale et solidaire en Afrique de l'Ouest ». Revue du MAUSS no 21 (1) : 97112.
- FODEM. 2020. *Bilan d'activités 2019*.
- Kane, Elimane H., Idrissa Yaya Diandy, et Diadji Niang. 2019. *Les entreprises sociales au Sénégal : Etude économique et juridique*. LARTES/IFAN LEGS-Africa.
<https://lartes-ifan.org/entreprises-sociales-senegal-etude-economique-juridique/>.
- Le Robert. S.d. « Tontine ». Définitions (en ligne). <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/tontine>.
- MEFP. 2018. *Mémorandum sur les Politiques économiques et financières 2015-2018*.
<https://www.imf.org/external/np/loi/2018/sen/fra/061418f.pdf>
- MEPC. 2020. *Plan d'Actions Prioritaires Ajusté et Accéléré (PAP 2A) pour la Relance de l'Economie*.
<http://www.economie.gouv.sn/sites/default/files/2020-10/PAP%20II%20%20Ajust%20pour%20Relance-28.09.2020-vFinal%20final.pdf>.
- MFB. 2020. Programme de résilience économique et sociale : guide sur les mesures fiscales et douanières.
https://covid19.economie.gouv.sn/sites/default/files/articles/Guide%20sur%20les%20mesures%20fiscales%22et%20douanie%20res%20du%20PRES_Version%20du%2019%20juin%202020%5B1%5D_0.pdf.
- Observatoire International des Maires. S.d.-a. « Corps des Volontaires Municipaux ». Observatoire International des Maires. <https://observatoirevivreensemble.org/corps-des-volontaires-municipaux#:~:text=Dakar%2C%20capitale%20du%20S%C3%A9n%C3%A9gal%2C%20couvre,taux%20moyen%20annuel%20de%204%25>.
- Observatoire International des Maires. S.d.-b. « Démocratie locale et participation citoyenne ». Observatoire International des Maires. <https://observatoirevivreensemble.org/democratie-locale-et-participation-citoyenne>.
- OIT/MCPME. 2020. *Etude de l'impact de la Covid-19 sur les entreprises et travailleurs de l'économie informelle au Sénégal*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/---sro-dakar/documents/publication/wcms_763402.pdf.
- ONU Femmes. 2016. *Rapport Annuel 2015-2016*. <https://www.unwomen.org/-/media/annual%20report/attachments/sections/library/un-women-annual-report-2015-2016-fr.pdf?la=fr&vs=5525>.
- RACTES. 2019. Session nationale de renforcement des capacités ESS au Sénégal : Rôle et place de l'Economie sociale et solidaire dans la territorialisation des politiques publiques. http://www.pplateforme-ane.sn/IMG/pdf/rapport_session_nationale_renforcement_des_capacites_gsef_dakar.pdf.
- UNRISD. 2013. « UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy Established ». UNRISD website. [https://www.unrisd.org/80256B3C005BE6B5/\(httpNews\)/D383EB2BF07FF084C1257BFA00420698](https://www.unrisd.org/80256B3C005BE6B5/(httpNews)/D383EB2BF07FF084C1257BFA00420698).