



UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development

Estrategias de Supervivencia y Elaboración de Políticas Públicas

*El Papel de la Economía Social y Solidaria
en Latinoamérica y la Contribución de Brasil
hacia la Construcción de Políticas Emancipadoras*

Leandro Pereira Morais

Draft paper prepared for the UNRISD Conference

Potential and Limits of Social and Solidarity Economy

6–8 May 2013, Geneva, Switzerland

The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) is an autonomous research institute within the UN system that undertakes multidisciplinary research and policy analysis on the social dimensions of contemporary development issues. Through our work we aim to ensure that social equity, inclusion and justice are central to development thinking, policy and practice.

UNRISD ▪ Palais des Nations ▪ 1211 Geneva 10 ▪ Switzerland
info@unrisd.org ▪ www.unrisd.org

Copyright © United Nations Research Institute for Social Development

This is not a formal UNRISD publication. The responsibility for opinions expressed in signed studies rests solely with their author(s), and availability on the UNRISD website (www.unrisd.org) does not constitute an endorsement by UNRISD of the opinions expressed in them. No publication or distribution of these papers is permitted without the prior authorization of the author(s), except for personal use.

UNRISD Project on Social and Solidarity Economy

Simposio: Potencial y límites de la Economía Social y Solidaria - 2013

Estrategias de supervivencia y elaboración de políticas públicas: el papel de la Economía Social y Solidaria en Latinoamérica y la contribución de Brasil hacia la construcción de políticas emancipadoras

(Tema de investigación - numero 3 - Habilitar la ESS a través de las políticas públicas y el Estado)

Leandro Pereira Morais¹

Introducción

La ESS (Economía Social y Solidaria) es un fenómeno que ha ganado una creciente visibilidad económica, social y política. Una de sus novedades es la manera en que ha impactado la planificación de las políticas públicas, ya que sus sujetos buscan reconocimiento, institucionalización y apoyo para los proyectos y actividades.

El surgimiento de las políticas de ESS inicia una fase de la construcción de un nuevo modelo para la relación entre la acción gubernamental y la sociedad civil. La idea de “política en progreso” está relacionada con el hecho de que son experiencias recientes con metodologías “experimentales” que son aplicadas heterogéneamente.

Hay una clara percepción de que el poder público puede utilizarse de la ESS como instrumento complementario de auxilio para combatir la pobreza, minimizar la exclusión social y generar, directa y indirectamente, trabajo y renta, por medio del apoyo a la producción y la comercialización. Así, los grupos y actores involucrados en el tema, esperan creciente apoyo del Estado (inversiones iniciales al emprendimiento, asesoría, medios de financiación, garantía de mercado etc.).

Es decir, las políticas públicas deben propiciar orientaciones, facilitaciones y promover un ambiente propicio al avance de las experiencias, en muchas veces vulnerables.

¹ Economista. Especialización en Mercado de Trabajo y Relaciones Laborales (ITCILO, Italia), Maestría en Desarrollo Económico (UNICAMP, Brasil), Doctorado en Economía Social y del Trabajo (UNICAMP, Brasil). Profesor del Centro de Economía y Administración de la Pontificia Universidad Católica de Campinas (PUCCAMP) y de la Faculdade de Campinas (FACAMP). Investigador en el Área del Desarrollo Socioeconómico en el Proyecto Petrobrás-Instituto Polis de elaboración del Programa Regional de Desarrollo del litoral Norte y Baixada Santista en el Estado de São Paulo - Brasil. Corresponsal de Brasil en el Observatorio Iberoamericano de Economía Social, Empleo y Cooperativas – OIBESCOOP (www.oibescoop.org). Consultor Externo del Centro de Formación Internacional de la Organización Internacional del Trabajo (ITCILO) en el tema de la elaboración de la Internacional Academy de la ESS. Miembro del CIRIEC-BRASIL y del CIRIEC-Internacional y Colaborador de CIRIEC-España con diversos trabajos internacionales sobre el tema. Premio CORECON-SP 2002 e IPEA CAIXA 2005. Email: lpmorais@gmail.com

El análisis de algunas experiencias² muestra que la promoción de políticas públicas de la ESS significa también conocer y reconocer el sector como algo que, además de generación de renta y trabajo, constituyese por aspiraciones, principios y valores que apuntan posibilidades de transformación socioeconómica, cultural y política.

Por otra parte, existen grandes desafíos para lograr la eficacia de las políticas públicas, dada su fragilidad y vulnerabilidad institucionales en relación con las coyunturas políticas.

En Latinoamérica, hay un proceso de creación de una pluralidad de formas de ESS (o como específicamente es llamado: “Economía Solidaria” - ESOL), teniendo en cuenta nuestra historia y peculiaridades socioeconómicas. De hecho, en la región hay un creciente número de literatura siendo producida en el tema haciendo hincapié en la importancia de la ESS, así como sus diversas acciones prácticas. Más recientemente, parte de ella llama atención al papel de la ESS en cuestiones de las políticas públicas hechas como mecanismo de enfrentamiento del paro, de la pobreza, de la miseria, de la desigualdad, es decir, de los graves problemas estructurales de nuestra región. Sin embargo, muchas de las políticas son políticas “de gobierno” y no “de Estado”.

En el Brasil, las políticas públicas de la ESOL ganaron espacio con la creación de la SENAES en el año de 2003. En ese escenario, ha ganado fuerza el “*Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*”³, que ha sido el marco de la introducción de las políticas públicas específicas para la ESS en el ámbito nacional. En el año 2012, han lanzado el “*Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária*”⁴, con metas e iniciativas para el período 2012-2015. Sus objetivos principales son: a) fomentar y fortalecer los emprendimientos económicos solidarios (EES), en temas de comercialización y consumo, finanzas solidarias, redes de cooperación, cadenas de producción, etc. y b) fortalecer la Política Nacional de la Economía Solidaria, bien como la articulación federativa y la integración de las políticas de promoción de las iniciativas económicas en los procesos territoriales sostenibles y solidarios de desarrollo.

De otra parte, en paralelo, en el Brasil, el gobierno ha creado el “*Plano Brasil sin Miséria*” en el año 2011. El proyecto se refiere, entre los principales objetivos, a la idea de añadir esfuerzos de la reducción de la miseria, a partir de políticas “emancipadoras” y no eminentemente “asistencialistas”, con bases en la inclusión productiva por vía de la ESS⁵. Según el sitio web oficial del Plano:

“Os esforços de inclusão produtiva urbana via economia solidária compreendem ações de estímulo à criação de empreendimentos autogestionados, microcrédito produtivo orientado e assistência técnica e apoio à comercialização de produtos e serviços desses empreendimentos. São iniciativas desenvolvidas em parceria com a SENAES, e que têm proporcionado oportunidades de geração de renda para o público do

² Ver, como ejemplo, Moraes, Leandro; Borges, Adriano. 2010. *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Polis.

³ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>

⁴ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>

⁵ <http://www.brasilemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-urbana>

Plano Brasil Sem Miséria. A inclusão produtiva urbana atua na promoção de cooperativas de catadores, com ações de fomento e qualificação profissional dos catadores de material reciclado. Com esse conjunto de iniciativas, a inclusão produtiva converte-se em uma estratégia de superação da extrema pobreza baseada em políticas de geração de renda e inserção no mercado de trabalho”.

Sin embargo, a pesar de los avances, hay restricciones concernientes al *modus operandi* de las experiencias y de las políticas. Son esos los aspectos que este artículo intentará avanzar. Hay, por lo tanto, problemas y retos inherentes al funcionamiento de la ESS y de sus jóvenes políticas (ausencia de informaciones para la evaluación; discontinuidades, vacío jurídico etc.) y esos problemas dificultan el avance y el éxito de las experiencias y de sus objetivos.

Así, este trabajo tiene como intuito analizar algunas experiencias y políticas públicas de la ESS, en países de Latinoamérica, sobretudo el caso brasileño (SENAES), visando entender los principales avances y restricciones. Entiéndese que mapear tales restricciones, en una perspectiva internacional comparativa es el punto de partida para discutir las propuestas de estructuración de políticas públicas de la ESS más exitosas y amplias. La oportunidad de hacerlo en este rico e importante espacio (UNRISD Project on Social and Solidarity Economy) constituyese un factor adicional de éxito y diseminación de los resultados de ese intento. Para tal, ese trabajo estructurase de la siguiente forma: inicialmente, tratase, muy brevemente, del uso del concepto de la ESS; posteriormente, en los apartados segundo y tercero, discutirán las políticas públicas, instrumentos de apoyo y tendencias de la ESS, para, en el apartado cuarto, tratar de las posibilidades emancipadoras de la ESS en Brasil, haciendo hincapié a los avances, límites, fragilidades y conflictos inherentes al funcionamiento del “sector”.

1. Breves referencias sobre el uso del concepto de ESS

La ESS constituye una realidad económica heterogénea, marcada por una serie de dificultades y contradicciones en lo referente a su definición, conceptualización, delimitación de sus actividades y de sus organizaciones y, consecuentemente, de su mensuración.

Cabe recordar que este sector incluye unidades económicas vinculadas a actividades de todos los sectores y que pueden estar presentes en todas las fases del proceso productivo. Además, en cada país o región, es tratada con terminologías diferentes que se confunden fácilmente. No obstante, cabe la cuestión: ¿qué es la “ES”?

Con el objetivo de responder tal indagación, un primer aspecto que llama la atención de los investigadores de este campo de estudio es la gran cantidad de terminologías existentes. De acuerdo con Moreno & Chaves (2006: 91), *“esta inflación de locuciones se justifica en los diferentes modos de generación, actuación y comportamiento con que este sector se manifiesta en los distintos países”*. La diversidad terminológica existente fue minuciosamente descrita por Moreno (1996) y, de acuerdo con la autora, los términos más frecuentes son:

- 1) “*Tercer Sector*”: cuando se hace alusión a los otros dos “Sectores”, a saber, Estado y Privado Capitalista;
- 2) “Sector Voluntario”: término que tiene como característica básica el carácter voluntario de una parte muy relevante de personas que forma, dirige y trabaja en actividades voluntarias;
- 3) “*Sector No Lucrativo*”: término empleado por el Sistema Nacional de Cuentas Integradas de las Naciones Unidas que enfatiza el carácter no lucrativo de organizaciones que conforman el tercer sector, entendiendo que sus acciones no tienen el objetivo de obtener beneficios para distribuirlos entre los individuos que las conforman, pero sí para destinarlos a otros fines socialmente determinados;
- 4) “*Sector Filantrópico*”: se refieren a aquellas organizaciones que canalizan recursos personales y materiales en pro de causas públicas o sociales, siendo muy utilizado cuando se trata de Fundaciones;
- 5) “Sector Caritativo”: término que enfatiza el apoyo que el tercer sector recibe de la sociedad en general, en forma de donaciones o contribuciones privadas, con fines de utilidad social que los donantes depositan en el propio sector;
- 6) “*Organizaciones No Gubernamentales*” – ONGs: término que se refiere a aquellas entidades privadas que tienen por objetivo la promoción socioeconómica de los países más subdesarrollados o en vías de desarrollo;
- 7) “*Sector Independiente*”: término que es utilizado para resaltar el papel que el tercer sector ocupa como fuerza independiente, tanto frente a la actividad del sector público, como con respecto al sector lucrativo o maximizador del beneficio de las actividades capitalistas;
- 8) “*Sector Intermediario*”: análogo al anterior, enfatiza el papel del tercer sector no lucrativo como tercera fuerza social, o sea, como el sector “mediador” entre los intereses del mercado y el de las políticas de las agencias públicas, si bien, manteniendo relaciones con ambos agentes;
- 9) “*Sector Exento de Impuestos*”: considerando que en la mayoría de los países este sector disfruta de una fiscalidad favorable, o sea, con beneficios y exenciones tributarias;
- 10) “*Economía Social*”: denominación que abarca tanto entidades genuinas del Tercer Sector (Fundaciones, Asociaciones), como a ciertas entidades de tipo comercial, más orientadas al mercado, tales como cooperativas, mutuales, etc.

En esta perspectiva, cabe destacar que la multiplicidad de terminologías referentes al sector se traduce en otro problema, descrito por Barea & Monzón (2002, p.22):

“las ambigüedades y contradicciones existentes a la hora de ofrecer información cuantitativa del sector de la Economía Social se deben, en buena medida, a la ausencia de una delimitación conceptual de su ámbito y al escaso rigor metodológico con que frecuentemente se elaboran las magnitudes agregadas correspondientes”.

De esta forma, la gran cantidad de terminologías está justificada por los diferentes modos de generación, actuación y comportamiento con que este sector se manifiesta en los diferentes países, o sea, en cada nación, así como en cada región, se adoptan distintas terminologías para hacer frente al sector, de acuerdo con aspectos históricos, culturales, políticos, jurídicos, etc. Además, conforme destacaron Moreno & Chaves (2006, p. 91): *“la elección de éstos como objeto de estudio por parte del científico*

social evidencia la existencia de juicios de valor en el proceso científico y denota una indudable carga política e ideológica”.

Se trata, por tanto, de un sector en el cual, hasta el momento, no existe delimitación de sus fronteras, o sea, donde las entidades que lo integran no están definidas de forma consensual.

Desde el punto de vista latinoamericano, es interesante mencionar que se viene desarrollando otra visión (más específicamente ESOL), que la contempla como una fuerza de transformación social portadora de un proyecto de “sociedad alternativa” a la globalización neoliberal. A diferencia de los idearios europeos, que consideran la ESOL compatible con el mercado y con el Estado, la perspectiva latinoamericana defiende la idea de un proyecto global alternativo al capitalismo (Singer, 1997). También hay otros enfoques como el de “economía alternativa” con raíces en los movimientos opositoristas franceses, surgidos en la Revolución de mayo de 1968 y el de “economía popular” de origen latinoamericano y bastante cercano al enfoque sudamericano de economía solidaria, conceptualizado por investigadores tales como Luis Razeto de Chile e José Luis Coraggio, de Argentina (Coraggio, 1998).

En este artículo ESOL es entendida como un subconjunto de la ES y como algo que no tiene como objetivo el enfrentamiento al capitalismo o al modelo de desarrollo, aunque no se concorde con este modelo como algo armónico e inclusivo. Aquí, entiendese ESOL como un instrumento de auxilio para generar trabajo y renta sobre todo para comunidades más vulnerables en la concepción en que Morais (2013), apoyándose en Offe (1989), ha llamado de “*grupos-problema*”.

2. Políticas públicas e instrumentos de apoyo a la ESS en algunos países de latinoamerica⁶

En esta región, la importancia de la ESS y sus acciones prácticas van en aumento. Más recientemente, las políticas gubernamentales en este campo han sido planificadas como un mecanismo para enfrentar el desempleo, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, que son características estructurales en la región.

En 2003 en la **Argentina**, existía un creciente número de programas para fomentar la ESS y las iniciativas para fortalecer las estructuras que representan a sus movimientos. Entre las principales actividades de apoyo, definidas como el “Compromiso para la ESS”, está un sistema de asistencia técnica regional, programas de ayuda financiera y un programa de educación y cualificación. Las acciones gubernamentales también se derivan de recursos que ofrece la Ley No. 23.427, que creó un fondo para la educación y la promoción cooperativas y para La promoción de la economía solidaria, centrada en los grupos poblacionales más vulnerables. Para estos grupos, las cooperativas de trabajo asociado son consideradas un instrumento de inclusión social y una respuesta al desempleo, la informalidad y la precarización laboral (Vuotto, 2010).

El programa “Manos a la Obra” tiene el objetivo de apoyar las iniciativas de desarrollo local en regiones con pocos recursos para mejorar sus condiciones socioeconómicas.

⁶ Ese tópico se basa en Morais (2012; 2013) y Radrigan et al (2012).

Entre sus instrumentos principales están el apoyo económico y financiero a la producción viable y sostenible y las iniciativas comunitarias, el fortalecimiento institucional para las juntas consultivas de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil y la asistencia técnica y cualificación para sus participantes.

En términos generales, en Argentina, en el año 2003, el entonces Presidente de la Nación, estableció que el fomento del Cooperativismo y la Economía Solidaria constituye una política de Estado que debe ser consolidada en todo el país. Esta ha sido una convicción que ha guiado los pasos del gobierno y con el apoyo total de la actual Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner.

En **Bolivia**, las fuerzas de las iniciativas locales pueden ofrecer alternativas a las formas convencionales de alivio de la pobreza. En este país, desde la Reforma Constitucional realizada por Evo Morales, la ESS ha facilitado la participación de las personas normalmente excluidas debido a la edad, género o discapacidad física. La ESS les ofrece las ventajas de las redes sociales y el trabajo remunerado, que les ayudan a mantener a sus familias. Además, la ESS facilita el rendimiento de los beneficios del trabajo a la comunidad en general.

En **Brasil** una multiplicidad de actores desarrollan prácticas de ESS y con diferentes perspectivas, pasando por visiones asistencialistas, visiones emprendedoras hasta visiones que buscan la autonomía plena del individuo dentro de las esferas, política, social y económica. Se puede citar, entre las principales entidades: Caritas Brasileña; Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCP; Red UNITRABALHO; Asociación Nacional de Trabajadores en Empresas de Autogestión – ANTEAG; Agencia de Desarrollo Solidario – ADS / CUT; Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios – Universidad Solidaria – UNISOL; Cooperativa Central de Crédito y Economía Solidaria – ECOSOL; Organización de las Cooperativas de Brasil – OCB; Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas – GIFE etc. Puede decir que este múltiplo conjunto de organizaciones muestra, por un lado, un cuadro amplio de experiencias de ESS en el país y, por otro, reitera el hecho de la existencia de diferentes visiones en que el tema es tratado y desarrollado (Leite, 2008).

En Brasil, las políticas públicas para la ESOL fueron legitimadas en 2003, con la creación de la *Secretaria Nacional de Economia Solidária* [Secretaría Nacional de Economía Solidaria] (SENAES), una agencia vinculada al Ministerio federal de Trabajo y Empleo. La SENAES consolida una larga historia de movilización y articulación en el movimiento de economía solidaria. El *Fórum Brasileiro de Economia Solidária* [Foro Brasileño de Economía Solidaria] y los *Conselhos Estaduais e Nacional de Economia Solidária* [Consejos Estadual y Nacional de Economía Solidaria] sirvieron de apoyo a su surgimiento y fortalecimiento. En consecuencia, el programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* [Economía Solidaria en Desarrollo] se fortaleció, marcando la introducción de políticas públicas específicas para la economía solidaria a escala nacional. Actualmente, la SENAES prioriza, a partir del *Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária* (2012-2015) las siguientes áreas como políticas públicas para el sector:

- desarrollo y asistencia técnica para las empresas de ESOL y redes de cooperación en la ESOL;

- promoción del desarrollo local;
- desarrollo de las finanzas solidarias;
- educación de los formadores, educadores y administradores públicos;
- organización del sistema nacional de comercio justo y solidario;
- recuperación de las compañías por los trabajadores organizados en la autogestión.

En **Colombia** en 1998, la Ley 454 introdujo transformaciones extraordinarias en las relaciones entre el Estado y la ESS, especialmente en cuanto a las funciones de la nueva Superintendencia de Economía Solidaria, una agencia reguladora para las organizaciones que la integran. En 2006, el Decreto 4588 reguló la organización y funcionamiento de las políticas públicas relacionadas con las cooperativas de trabajo asociado y derogó el Decreto 468 de 1990. Esto significó algunos cambios en las organizaciones que representan al sector cooperativo, que comenzaron a operar conjuntamente con la Presidencia de la República, el Ministerio de Protección Social y la Superintendencia de Economía Solidaria (Dávila & Medina, 2010).

En Colombia se ha avanzado en el proceso de concertación entre el sector cooperativo financiero y el gobierno para reactivar Coopdesarrollo, que se fusionó con Coopecentral, creando un programa como una nueva entidad, que opera sobre la base de una red tecnológica unificada. Otro instrumento de política pública desarrollado en el país incluye el programa Banca de Oportunidades, que promueve el acceso a créditos para los ciudadanos con pocos recursos financieros y sin acceso a los servicios bancarios.

En el **Ecuador**, la Constitución de 1998 vinculó la economía a los principios de eficiencia, solidaridad, sostenibilidad y calidad. Algunas provisiones fueron adoptadas para asegurar la protección de los campesinos y los pequeños agricultores. El artículo 283 comienza: “El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como un sujeto y un fin; busca una relación dinámica y equilibrada entre la sociedad, el estado y el mercado, en armonía con la naturaleza; y su objetivo es garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que hacen posible la buena vida.” La distribución de la riqueza, el empleo pleno y el consumo responsable están entre sus objetivos; y la estabilidad económica se define como el nivel sosteniblemente mayor de producción y empleo. Estos principios son muy importantes para fomentar las políticas públicas en la ESS.

En **México**, el fomento de la ESS ocurrió después de la Ley Federal de 2004, concebida para promover las actividades desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil. Las acciones de intervención del gobierno a favor de estas actividades pueden dividirse en cuatro partes: fondo de desarrollo de la producción, fondo de desarrollo regional, fondo para atender a grupos prioritarios y fondo de desarrollo comunitario.

Muchas iniciativas comunitarias en **Venezuela** se basan en el desarrollo endógeno y operan con el apoyo de la legislación que fortalece las transformaciones sociales en el país. Esta legislación incluye la Ley de Economía Popular y defiende la idea de integrar su potencial económico, social y cultural a favor de la autonomía local y de generar redes de colaboración entre las actividades de producción y consumo. El Banmujer, el Instituto de Desarrollo Rural y el Instituto de Educación Cooperativa fueron creados como resultado de esta legislación. Según la legislación, los Grupos de Intercambio

Solidario han sido establecidos “para desarrollar prácticas de intercambio solidario de bienes, servicios y conocimiento con el fin de estimular una identidad comunal y relaciones sociales dentro de las comunidades, fortalecer las comunidades en su relación con las instituciones públicas y desarrollar proyectos productivos sostenibles, especialmente la producción de alimentos”. Además, una de las mayores innovaciones de esta legislación fue la introducción de una “nueva moneda comunal” que circula exclusivamente entre los miembros del Grupo de Intercambio Solidario.

3. Tendencias e instrumentos de las políticas públicas de la ESS

Como se verifica en el análisis de algunas experiencias descritas arriba, el surgimiento de las políticas de ESS inicia una fase de la construcción de un nuevo modelo para la relación entre la acción gubernamental y la sociedad civil. La idea de “política en progreso” está relacionada con el hecho de que son experiencias recientes con metodologías “experimentales” que son aplicadas heterogéneamente. Por otra parte, existen grandes desafíos para lograr la eficacia de las políticas públicas para la ESS, dada su fragilidad y vulnerabilidad institucionales en relación con las coyunturas políticas (França Filho, 2006; Morais, 2013). Así, las políticas públicas de la ESS se hacen a partir de:

- acciones para la cualificación profesional de los segmentos informales;
- iniciativas convencionales para diseminar el microcrédito;
- promoción de la incubación de las cooperativas populares;
- apoyo a la organización del asociativismo;
- establecimiento de centros públicos de ESS.

Estas “acciones heterogéneas” responden al hecho de que los diferentes gobiernos y sus organismos son diversos en su comprensión y reconocimiento de este tema⁷.

Dado el carácter de construcción y experimentación en dichas políticas, es posible identificar algunos instrumentos de políticas públicas para la ESS:

- Formación, educación básica y cualificación profesional;
- Asistencia y asesoramiento técnicos para el establecimiento, incubación y consolidación de las empresas dentro de la ESS;
- Desarrollo de las tecnologías adecuadas y el acceso a ellas;
- Acceso a créditos y financiamiento solidarios;
- Definición de los marcos jurídicos y reguladores;
- Definición de las estructuras gubernamentales, a diferentes niveles, para la acción de la ESS;
- Definición de programas y políticas específicos y transversales para la ESS;
- Constitución y organización de la oferta (logística e infraestructura) y la demanda (compras públicas y mercado) en la producción del sector.

⁷ Es suficiente analizar el lugar que ocupa la ESS en algunas estructuras gubernamentales. Como observó França Filho (2006, p. 264): “el nivel de concepción y estructuración en la política de economía solidaria depende directamente de la sensibilidad de los gerentes interesados, quienes, por su parte, están influenciados directamente por el nivel de organización en los movimientos sociales”.

Esos numerosos instrumentos revelan los diferentes “formatos” en que han sido diseñadas e implementadas internacionalmente las políticas públicas para la ESS. Aunque este tema todavía necesita más reflexión, puede preverse que las políticas públicas para la ESS difieren en términos de:

- políticas que afectan directamente a las organizaciones de ESS en sus imposiciones jurídicas y normativas, como las que establecen las cooperativas y las sociedades mutuales;
- políticas macroeconómicas (fiscales y financieras) que privilegian a las organizaciones de ESS, permitiéndoles, por ejemplo, intereses subsidiados y acceso más fácil a los créditos;
- políticas diseñadas para ser implementadas en diferentes niveles geográficos (por ejemplo, local, regional y/o nacional);
- políticas diseñadas para activar ciertos sectores de la economía y/o grupos específicos, como las políticas para promover la agricultura, viviendas de bajos ingresos, generación de empleo para los jóvenes, etcétera.

En muchos casos, como veremos, algunas de estas políticas ni siquiera son consideradas como tal; solo son instrumentos/mecanismos de apoyo para ciertas organizaciones de la ESS.

Para tener una visión sistematizada de esos instrumentos, Neamtan & Downing (2005) sugieren cuatro categorías principales para las políticas públicas de la ESS:

1) Política territorial: Tiene el objetivo de apoyar a las comunidades locales a crear redes, procesos de planificación estratégica y proyectos colectivos.

2) Instrumentos genéricos para el desarrollo: Se emplean para permitir el acceso a instrumentos apropiados de inversión, mercados adecuados, instrumentos de investigación y desarrollo para asegurar prácticas de gestión eficaces y sistemas de formación y gestión.

3) Políticas sectoriales: Estas políticas apoyan el surgimiento o fortalecimiento de sectores económicos particulares (incluyendo el entorno, servicios personales, vivienda, nuevas tecnologías, comunicaciones, turismo, servicios alimentarios, cultura y muchos otros) y son instrumentos importantes para el desarrollo de la ESS.

4) Políticas a favor de las poblaciones destinatarias: Estas políticas abren posibilidades para integrar a los ciudadanos considerados improductivos en la fuerza laboral y poder apoyar la integración socioeconómica de los grupos destinatarios (por ejemplo, jóvenes, personas discapacitadas, inmigrantes recientes).

4. ESS y su intento emancipador en Brasil: avances, límites, fragilidades, conflictos y perspectivas

En Brasil, así como en América Latina, a lo largo de los últimos 10 años, se han llevado a cabo experiencias de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada – PTMC⁸, con el objetivo de aliviar la pobreza a corto plazo y de romper el círculo intergeneracional de pobreza (las dos primeras generaciones del Programa) .Estos Programas normalmente proporcionan una transferencia de renta a las familias pobres, condicionada a la frecuencia escolar de los niños y chequeos médicos regulares, tanto de los niños como de las mujeres embarazadas.

Hay mucho por discutir sobre la eficacia de los Programas en sus respectivos países. Sin embargo, este trabajo tiene el objetivo de tratar el tema de lo que llaman la “tercera generación” de esos programas. La “tercera generación” intenta emancipar los beneficiarios de los PTMC a través de pequeños negocios y emprendimientos basados, en gran parte, en la ESS.

En Brasil, así como en el ámbito internacional, a pesar de que los estudios más específicos sobre los impactos y perspectivas de la “tercera generación” de los PTMC todavía se constituyan como un tema en elaboración se puede, aunque de manera preliminar, esbozar algunas consideraciones, potencialidades y límites.

En el ámbito de la ESS, hay un ambiente más favorable a la consecución de políticas y prácticas que van al encuentro de la idea de las posibilidades de “emancipación” de los beneficiarios, aunque con restricciones (Morais & Bacic, 2011). Solo para tener una idea, basta analizar algunos datos y las posibilidades encontradas en el ámbito de la SENAES. También es interesante analizar las posibilidades abiertas por los programas de micro crédito, experiencia que viene desarrollándose en diversas ciudades brasileñas. Otro aspecto reside en la mayor participación de los ciudadanos en la co-construcción de las políticas públicas de la ESS.

Más recientemente, en Brasil, hay el ya citado “*Plano Brasil sin Miseria*”. Como hemos visto, este Plano refiere a idea de añadir esfuerzos de la inclusión productiva de los beneficiarios a partir de emprendimientos de la ESS⁹. Con el objetivo de inclusión productiva de los pobres, el “*Brasil sin Miseria*” visa, entre otras cosas, promover la coordinación de los distintos programas gubernamentales. El objetivo es crear nuevas oportunidades para el desarrollo económico local, ampliar el mercado para micro y pequeñas empresas, estimular la formación de empresas cooperativas y apoyar a los microempresarios individuales, las políticas de micro finanzas y la economía popular y solidaria.

Aunque haya avances en el escenario actual, se percibe, por otro lado, límites y restricciones sea en el funcionamiento de los emprendimientos, sea en términos políticos de mantenimiento de esos programas. Es decir, hay restricciones inherentes al

⁸ En el caso brasileño, tratase del Programa “*Bolsa Familia*”. El programa Bolsa Familia es un programa de transferencia directa de ingresos que beneficia a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema en todo el país. El programa integra el *Brasil sin Miseria*, que se centra en la actuación los 16 millones de brasileños con ingresos familiares menos de R\$ 70 mensuales (alrededor de US\$ 35), y se basa en la seguridad de ingresos, inclusión productiva y el acceso a los servicios públicos. Informaciones adicionales, mirar el sitio web oficial del programa: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

⁹ <http://www.brasilemmiseria.gov.br/inclusao-productiva/inclusao-productiva-urbana>

modus operandi de la ESS. Su funcionamiento es marcado por fragilidades y vulnerabilidades de sus actores y de sus intentos en términos de efectividad de implementación y manutención a partir de las políticas gubernamentales.

En se tratando de los emprendimientos, de forma resumida, los principales obstáculos o dificultades que los emprendimientos presentan, son:

- a) comercialización (establecer flujos de compradores para sus productos y de atender la demanda, fijar precios, etc);
- b) materia prima (comprar la cantidad ideal y, en pequeñas cantidades, hay una tendencia de precios más altos y condiciones menos favorables de pago, lo que torna el valor del producto final no competitivo);
- c) recursos para equipamientos;
- d) calificación y perfeccionamiento;
- e) gerencia. Así, es necesario actuar en áreas específicas, como estudios de mercado, actividades de capacitación profesional, líneas de crédito específicas, estrechar vínculos entre productor – consumidor.

En términos políticos, el punto central es que tales políticas son, en su mayoría, políticas “de gobierno” y no “de Estado”. Es decir, no son políticas con alto grado de institucionalización y continuidad. Además, marcada por conflictos internos (disputas políticas) en la propia estructura del gobierno y en sus diferentes ámbitos (municipales, estatales y federal). A eso, aliase el hecho de que no son políticas transversalizadas, o sea, en muchos casos, las áreas de la educación, del desarrollo socioeconómico, de la calificación de mano de obra etc no se hablan para la elaboración e implementación de las políticas. Además, los recursos financieros destinados a los programas de ESS no son suficientes al tamaño de los objetivos perseguidos.

El caso brasileño constituyese un buen ejemplo. En que pese que la SENAES sea una referencia internacional y un avance muy importante para las políticas públicas de la ESOL en Brasil, el hecho de estar ubicada en el Ministerio de Trabajo y Empleo (dónde, históricamente no tiene una adhesión a la ESOL), además de los bajos recursos presupuestarios para sus actividades hacen de la SENAES una Secretaría con claros “señales de agotamiento” (Morais, 2013).

Otra cuestión reside en el hecho de que en algunos países, la construcción de las políticas ocurre de forma “*up-down*”, es decir, sin la participación de los actores sociales involucrados en el territorio de acción. Para mayor efectividad, acreditase que las políticas deben ser co-construidas, a través de la participación compartida de los actores y el gobierno. En otros términos, no deben ser políticas “de gabinete” construidas sin la participación de aquellos que conocen el territorio, sus potencialidades, fragilidades y demandas reales (Laville, 2006).

5. Consideraciones Finales

El campo de estudio y práctica de la ESS se caracteriza por una tensión constante, ya sea en referencia a cuestiones teóricas y conceptuales y de medición, ya sea entre diferentes iniciativas locales, su escala, su contexto, sus necesidades específicas, sus entornos y sus modos de funcionamiento. Sin embargo, este fenómeno sigue ganando terreno en los estudios académicos, en las agendas de las políticas públicas y en la adhesión de sus actores, constituyendo, por lo tanto, un área de estudio de gran importancia y relevancia, así como de gran interés y curiosidad por grande parte de la sociedad.

En lo que se refiere específicamente a las políticas públicas de la ESS, en Brasil y en el mundo, algunas experiencias nos muestran que tales políticas constituyen *agenda-setting*, es decir, están siendo contempladas por las políticas gubernamentales. Sin embargo, aún de forma desarticulada, fragmentada y vulnerable a las vicisitudes de los gobiernos y de sus respectivos mandatos. Además, algunas experiencias no son, efectivamente, políticas públicas, pero constituyen instrumentos de apoyo a la consecución de determinadas actividades.

Existen, por lo tanto, problemas inherentes al funcionamiento de la ESS (*modus operandi* de sus actividades, ya que sus experiencias están marcadas por debilidades intrínsecas), bien como de las políticas de apoyo y fomento. La falta de acciones integradas y transversales (entre ministerios, departamentos etc en todos los niveles) es un aspecto central que merece atención de los actores y de los *policy makers*.

Otro tema se refiere a la falta de mecanismos y herramientas para la evaluación de las políticas, proyectos y acciones de la ESS. Se cree que, para una mayor eficiencia y eficacia de ellos, es necesario dar un paso más hacia la consecución del reto de monitoreo de este conjunto de políticas públicas, contribuyendo a su mejor planificación y avances posteriores. Se necesitan, por lo tanto, avances en la institucionalidad de las políticas, bien como en los marcos reguladores. Solamente con la institucionalidad asegurada, las políticas dejarán de ser políticas de gobierno y pasarán a políticas de Estado, fortaleciendo, así, la ESS como reconocido instrumento de desarrollo socioeconómico.

6. Referencias bibliográficas

Barea, José; Monzón, José Luis (Dirs.). 2002. *La Economía Social en España en el año 2000*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Fomento de la Economía Social y del FSE, CIRIEC – España.

Coraggio, José. 1998. *Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular*. Presentación realizada en el Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, PACS, Porto Alegre.

Davila, Ricardo; Medina, Fall. 2010. *Informe diagnóstico nacional de Colombia, MONZÓN, L (Dir). Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo con equidad em America Latina. FUNDIBES / IUDESCOOP*, pp. 235-318.

França Filho, Genauto. 2006. “Economia popular e solidária no Brasil”. In França Filho, G. et al. (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, pp. 57-72.

Laville, Jean. 2006. “Ação pública e Economia: um quadro de análise”. In: FRANÇA FILHO, LAVILLE, J.L.; G.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 21-38.

Leite, Marcia. 2008. *A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades*. Trabalho elaborado no âmbito do projeto: A crise do trabalho e as novas formas de geração de emprego e renda. Campinas: Unicamp, Faculdade de Educação.

Morais, Leandro; BACIC, Miguel. 2011. *Programas de emancipación económica y Economía Social: avances y dificultades del emprendizaje en Brasil*. In: CIRIEC – España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, no.70, p. 81-100.

Morais, Leandro. 2012. *De estratégias de supervivência a la elaboración de políticas públicas: la contribución de la economía social y solidaria (ESS) en América Latina y Europa*. In ANALES del VII Congreso Internacional Rulescoop, València, España, 6-8 Mayo.

Morais, Leandro. 2013. *As políticas públicas de Economia Solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema*. Campinas: IE-UNICAMP (Tese de Doutorado).

Moreno, Antonio. 1996. *Análisis económico del sector no lucrativo*. València: Ed. Tirant lo Blanc.

Moreno, Antonio; Chaves, Rafael. 2006. “Balance y tendencia en la investigación sobre tercer sector no lucrativo”. Especial referencia al caso español. *CIRIEC- España*, no. 56, noviembre, pp. 87-116.

Neamtan, Nancy ; Downinf, Ruppert. 2005. *Social Economy and community economic development in Canada: next steps for public policy*. Issues paper prepared by the Chantier de Léconomie Sociale and the Canadian CED Network.

Offe, Claus. 1989. A economia política do mercado de trabalho. In: _____ . *Capitalismo desorganizado*. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, p. 19-69.

Radrikan, Mario, et al (eds). 2012. “La economía social en España, Iberoamérica y países del Magreb”. In Ávila, Rafael.; Uralde, José. *La economía social y la cooperación al desarrollo*. València, pp. 53-105.

Singer, Paul. 1997. Economia solidária: geração de renda e alternativa ao neoliberalismo”. In *Revista Proposta*, no. 72, março – maio, pp. 5-13.

Vuotto, Mirta. 2010. *Informe diagnostico nacional de la República Argentina*. In Monzón, Luis (Dir). Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo com equidad em America Latina. *FUNDIBES / IUDESCOOP*, pp. 25-108.