

Morais, Leandro

## Working Paper

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

UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, No. 4

## Provided in Cooperation with:

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

*Suggested Citation:* Morais, Leandro (2014) : 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, UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, No. 4, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/148827>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



United Nations Research Institute for Social Development

# UNRISD

## **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*

---

**Documento Ocasional 4**  
**Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria**

Marzo 2014



Este Documento Ocasional del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) se elaboró para el proyecto sobre el Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria.

Dicho proyecto recibió el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Hivos International, la Fundación Rosa Luxemburg así como fondos institucionales de UNRISD. Visite [www.unrisd.org/funding](http://www.unrisd.org/funding) para saber más.

Copyright © UNRISD. Se permite reproducir citas breves sin alteraciones de esta publicación, sin necesidad de autorización, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a UNRISD, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza. UNRISD se alegrará en recibir tales solicitudes.

Las denominaciones utilizadas en las publicaciones de UNRISD, de conformidad con la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, no indican de parte de UNRISD juicio alguno sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o deslindes.

Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de sus autores. Su publicación no refleja necesariamente la opinión de UNRISD.

## **Índice**

Acrónimos	ii
Resumen	iii
Introducción	1
Breves referencias sobre el uso del concepto de ESS	3
Políticas públicas e instrumentos de apoyo a la ESS en algunos países de Latinoamérica	5
Tendencias e instrumentos de las políticas públicas de la ESS	8
ESS y su intento emancipador en Brasil: avances, límites, fragilidades, conflictos y perspectivas	9
Consideraciones Finales	12
Referencias Bibliográficas	13
Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria Documentos Ocasionales	14

## **Acrónimos**

<b>ADS</b>	Agencia de Desarrollo Solidario
<b>ANTEAG</b>	Asociación Nacional de Trabajadores en Empresas de Autogestión
<b>ECOSOL</b>	Cooperativa Central de Crédito y Economía Solidaria
<b>EES</b>	Emprendimientos Económicos Solidarios
<b>ESOL</b>	Economía Solidaria
<b>ESS</b>	Economía Social y Solidaria
<b>GIFE</b>	Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas
<b>ITCP</b>	Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
<b>OCB</b>	Organización de las Cooperativas de Brasil
<b>PTMC</b>	Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
<b>SENAES</b>	Secretaría Nacional de Economía Solidaria
<b>UNISOL</b>	Universidad Solidaria

## **Resumen**

El creciente impacto global de la Economía Social y Solidaria (ESS) en los ámbitos económico, social y político se fundamenta en un nuevo modelo de interacción entre gobiernos y sociedad civil. Aun siendo aplicado de forma heterogénea, la ESS deviene un mecanismo de apoyo e impulso social con voluntad transformativa, sustentado en valores como la integración social o la erradicación de la pobreza.

Es si cabe más destacable el caso de América Latina por la creciente trascendencia de la ESS en la aplicación de las políticas públicas. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela son algunos de los países que promueven iniciativas de ESS, presentando enfoques diversos, definiendo formatos diferenciados y marcando objetivos adaptados localmente. En el caso de Brasil, por ejemplo, se aboga por romper el círculo intergeneracional de la pobreza, apoyando políticas que favorezcan la emancipación económica familiar progresiva y los emprendimientos.

Por ello, la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de la ESS presenta ciertos retos y restricciones inherentes relativas a su dimensión inestable, así como diversas tensiones teóricas y conceptuales. El apoyo institucional y la creación de un marco regulador integrado y eficaz puede contrarrestar estas carencias y garantizar el papel de la ESS en el progreso socioeconómico de los respectivos países.

Leandro Pereira Morais es Doctor en Economía Social y del Trabajo por la Universidad Estatal de Campinas en Brasil (UNICAMP) y corresponsal de Brasil en el Observatorio Iberoamericano de Economía Social, Empleo y Cooperativas (OIBESCOOP).



## Introducción

La Economía Social y Solidaria (ESS) es un fenómeno que ha ganado una creciente visibilidad económica, social y política. Una de sus novedades radica en 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 hacer uso de la ESS como instrumento complementario de ayuda para combatir la pobreza, minimizar la exclusión social y generar, directa e 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 y promover un ambiente favorable al desarrollo de las experiencias muchas veces vulnerables. El análisis de algunas experiencias muestra que la promoción de políticas públicas de la ESS significa también entender el sector como algo que, además de generar renta y trabajo, se constituye por aspiraciones, principios y valores orientados a la transformación socioeconómica, cultural y política<sup>1</sup>.

Por otra parte, existen grandes desafíos para lograr la eficacia de las políticas públicas, dada la fragilidad y vulnerabilidad institucionales relativas a 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 la literatura sobre el tema está experimentando un desarrollo creciente, haciendo hincapié en la importancia de la ESS, así como en sus diversas acciones prácticas. Más recientemente, parte de esta literatura llama la atención sobre el papel de la ESS en cuestiones de las políticas públicas concebidas como mecanismo para combatir el paro, la pobreza, la miseria, la desigualdad, es decir, los graves problemas estructurales de nuestra región. Sin embargo, muchas de las políticas son políticas “de gobierno” y no “de estado”.

En Brasil, las políticas públicas de la ESOL ganaron espacio con la creación de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) en el año de 2003; hecho que, *per se*, constituye un gran avance en el caso brasileño. En ese escenario, ha ganado fuerza el “*Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*”<sup>2</sup>, que ha sido el marco de la introducción de las políticas públicas específicas para la ESS en el ámbito nacional. En el

---

<sup>1</sup> Ver, como ejemplo, Morais, Leandro; Borges, Adriano. 2010. *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Polis.

<sup>2</sup> <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>



año 2012, se ha lanzado el “*Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária*”<sup>3</sup>, 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, así como 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 creó el “*Plan Brasil sin Miseria*” en el año 2011. El proyecto se refiere, entre los principales objetivos, a la idea de añadir esfuerzos para la reducción de la miseria, a partir de políticas “emancipadoras” y no eminentemente “asistencialistas”, basadas en la inclusión productiva por vía de la ESS<sup>4</sup>. Según el sitio web oficial del Plan:

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 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. Estos son los aspectos que este artículo intentará estudiar. Hay, por lo tanto, problemas y retos inherentes al funcionamiento de la ESS y de sus jóvenes políticas (ausencia de información para la evaluación, discontinuidades, vacío jurídico, etc.) y estos problemas dificultan el avance y el éxito de las experiencias y de sus objetivos.

Así, este trabajo tiene como propósito presentar algunas experiencias y políticas públicas de la ESS, en países de Latinoamérica, sobre todo el caso brasileño (SENAES), procurando entender los principales avances y restricciones. Entiéndase 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) constituye un factor adicional de éxito y diseminación de los resultados de este intento. Para ello, este trabajo se estructura de la siguiente forma: inicialmente, se trata, muy brevemente, el uso del concepto de la ESS; posteriormente, en los apartados segundo y tercero, se 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 en los avances, límites, fragilidades y conflictos inherentes al funcionamiento del “sector”.

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

<sup>4</sup> <http://www.brasilemmiseria.gov.br/inclusao-produtiva/inclusao-produtiva-urbana>

## 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, se utilizan terminologías diferentes que se confunden fácilmente. No obstante, cabe la cuestión: ¿qué es la “ESS”?

Con el objetivo de responder tal pregunta, un primer aspecto que llama la atención de los investigadores de este campo de estudio es la gran profusión de terminologías existentes. De acuerdo con Moreno y Chaves (2006, p. 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 el autor, los términos más frecuentes son:

- i. “Tercer Sector”: cuando se hace alusión a los otros dos “Sectores”, a saber, Estado y Privado Capitalista.
- ii. “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.
- iii. “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.
- iv. “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.
- v. “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.
- vi. “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.
- vii. “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.
- viii. “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.
- ix. “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.
- x. “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, mutualidades, etc.

Desde esta perspectiva, cabe destacar que la abundancia de terminologías referentes al sector origina otro problema, descrito por Barea y 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 profusión 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 sus aspectos históricos, culturales, políticos, jurídicos, etc. Además, conforme destacaron Moreno y 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, concretamente la ESOL, que es considerada 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 opositores 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 la ESOL se entiende como un subconjunto de la ESS y como algo que no tiene como objetivo el enfrentamiento al capitalismo o al modelo de desarrollo, aunque no considere que este modelo sea armónico e inclusivo y se entienda la ESOL como una especie de “disputa simbólica” al modelo actual. En otros términos, aquí, se entiende la ESOL como un instrumento de apoyo para generar trabajo y renta sobre todo para las comunidades más vulnerables (Morais, 2013).

## Políticas públicas e instrumentos de apoyo a la ESS en algunos países de Latinoamérica<sup>5</sup>

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 combatir el desempleo, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, que son características estructurales de la región. Con excepción de Brasil, donde existe más análisis y reflexión, en los demás países, este recorrido pretende únicamente presentar el “*state of the art*” o estado más reciente en que se encuentra la construcción de las políticas en los países. Por tratarse de un tema aún en construcción, para un mejor análisis, es necesario profundizar en cada tema y país, en los puntos y aspectos que constituyen importantes temas potenciales para nuevas investigaciones y monitoreo.

En 2003 en **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”, cabe destacar: un sistema de asistencia técnica regional, varios 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 de cooperativas y para la promoción de la economía solidaria, centrada en los grupos de población 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. 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 de 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 personas normalmente excluidas debido a su edad, género o discapacidad física. La ESS les ofrece las ventajas de las redes sociales y un 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.

---

<sup>5</sup> Ese tema se basa en Morais (2012; 2013) y Radrikan et al. (2012).

En **Brasil** una multiplicidad de actores desarrollan prácticas de ESS con diferentes perspectivas, que van desde visiones asistencialistas y emprendedoras hasta visiones que buscan la autonomía plena del individuo dentro de las esferas de la política, social y económica. Se pueden citar, entre las principales entidades implicadas: 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 decirse que este numeroso 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 con las que se está tratando y desarrollando el tema. (Leite, 2008).

En Brasil, las políticas públicas para la ESOL fueron legitimadas en 2003, con la creación de la SENAES, una agencia vinculada al Ministerio de Trabajo y Empleo de ámbito federal. La SENAES consolida una larga historia de movilización y articulación en el movimiento de economía solidaria. Por lo tanto, de hecho, se constituye el gran avance, *per se*, en lo concerniente a la formulación de una política pública para la ESOL en el país. El *Fórum Brasileiro de Economia Solidária* (Foro Brasileño de Economía Solidaria) y los *Conselhos Estaduais e Nacional de Economia Solidária* (Consejos Estatal 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 vió fortalecido y fue definitivo para la introducción de políticas públicas específicas para la economía solidaria a escala nacional. Actualmente<sup>6</sup>, 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 la 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 de 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 y Medina, 2010).

---

<sup>6</sup> Este tema será retomado posteriormente.

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. 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 es otro instrumento de política pública desarrollado en el país.

En **Ecuador**, la Constitución de 1998 vinculó la economía a los principios de eficiencia, solidaridad, sostenibilidad y calidad. Se adoptaron algunas provisiones para garantizar la protección de los campesinos y de 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 ese país, vale mencionar que fue aprobada, recientemente (2011), la Ley de Economía Popular y Solidaria, que reglamenta las organizaciones de finanzas solidarias y populares y la economía popular y solidaria. A partir de la Ley - que es concebida y fortalecida por la Nueva Constitución del país (2007-2008), para conseguir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” – aparece la definición de cuatro formas de organización de la Economía Popular y Solidaria: los sectores comunitarios; los asociativos, los cooperativistas y las unidades económicas populares.

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 apartados: 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** están basadas 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. Banmujer, el Instituto de Desarrollo Rural y el Instituto de Educación Cooperativa se crearon 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.

## Tendencias e instrumentos de las políticas públicas de la ESS

Como se verifica en el análisis de algunas experiencias anteriormente mencionadas, 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 fundamentan sobre:

- 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 asociacionismo;
- establecimiento de centros públicos de la ESS.

Estas “acciones heterogéneas” responden al hecho de que los diferentes gobiernos y sus organismos son diferentes en su comprensión y reconocimiento de este tema<sup>7</sup>.

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.

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

- políticas que afectan directamente a las organizaciones de la ESS con sus imposiciones jurídicas y normativas, como las que se establecen para las cooperativas y las sociedades de mutualidades;

---

<sup>7</sup> 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”.

- políticas macroeconómicas (fiscales y financieras) que benefician a las organizaciones de la ESS, permitiéndoles, *p. ej.*, intereses subsidiados y acceso más fácil a los créditos;
- políticas diseñadas para ser implementadas en los diferentes ámbitos geográficos (*p. ej.*: 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 para ciudadanos con bajos ingresos, generación de empleo para jóvenes, etc.

Como se ha podido observar en muchos casos, algunas de estas políticas ni siquiera son consideradas como tales, sino mas bien como instrumentos o mecanismos de apoyo para ciertas organizaciones de la ESS.

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

- i. “*Política territorial*”: Tiene el objetivo de apoyar a las comunidades locales para crear redes, procesos de planificación estratégica y proyectos colectivos.
- ii. “*Instrumentos genéricos para el desarrollo*”: Se emplean para posibilitar 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.
- iii. “*Políticas sectoriales*”: Estas políticas apoyan el surgimiento o fortalecimiento de sectores económicos específicos, como: 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.
- iv. “*Políticas a favor de las poblaciones destinatarias*”: Estas políticas ofrecen posibilidades para integrar a los ciudadanos considerados improductivos en la fuerza laboral y para poder apoyar la integración socioeconómica de los grupos destinatarios (por ejemplo, jóvenes, personas discapacitadas, inmigrantes recientes).

## **ESS y su intento emancipador en Brasil: avances, límites, fragilidades, conflictos y perspectivas**

A lo largo de los últimos 10 años, tanto en Brasil, como en el resto de América Latina, se han llevado a cabo experiencias con Programas de Transferencia Monetaria Condicionada - PTMC<sup>8</sup> 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 de la asistencia escolar de los niños y chequeos médicos regulares, tanto de los niños como de las mujeres embarazadas.

Queda mucho por discutir sobre la eficacia de los programas en sus respectivos países. Sin embargo, este trabajo tiene el objetivo de tratar la cuestión de la llamada “tercera generación” de esos programas. La “tercera generación” intenta emancipar a los

---

<sup>8</sup> En el caso brasileño, tratase del Programa “*Bolsa Família*”. El programa Bolsa Família 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>.



beneficiarios de los PTMC a través de pequeños negocios y emprendimientos basados, en gran parte, en la ESS.

Se justifica la elección del tema por la actualidad en Brasil, en lo concerniente a la creación de acciones emancipadoras para los beneficiarios de los PTMC ("*Bolsa Familia*") a partir de la ESS, externalizadas con el lanzamiento del "*Plan Brasil sin Miseria*". Aunque se trate de un tema aún abierto, en lo que se refiere a sus resultados y efectividad, el hecho de empezar la tarea del análisis y de la reflexión ya se considera un camino correcto. Además, en ese sentido, está acreditado que Brasil va por delante en cuanto a las posibilidades de ofrecer emancipación a través de la ESS y de la necesidad de su articulación con otras políticas sociales, así como de hacer hincapié en la necesidad de que tales políticas sean construidas conjuntamente, es decir, que permitan una mayor participación social (p. ej.: por medio de los Fóruns) de los actores de la ESS en sus respectivos territorios.

Tal como ya se ha mencionado, en Brasil, y también 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 encuentran en fase de 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 dirigidas a las posibilidades de "emancipación" de los beneficiarios, aunque con restricciones (Morais y 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 que ofrecen los programas de micro crédito, experiencia que viene desarrollándose en diferentes ciudades brasileñas. Otro aspecto, ya mencionado y que debe ser subrayado, reside en la mayor participación de los ciudadanos en la construcción conjunta de las políticas públicas de la ESS, es decir, para que las políticas tengan más fuerza y sean eficaces, deben ser construidas conjuntamente entre los gobiernos y los actores participantes. No deben ser políticas "de gabinetes" (*top-down*), sino de aprovechar los conocimientos acumulados de los que hacen la ESS en la práctica<sup>9</sup>.

Más recientemente, en Brasil, existe ya el citado "*Plan Brasil sin Miseria*". Como hemos visto, este plan se refiere a la idea de añadir esfuerzos para la inclusión productiva de los beneficiarios a partir de emprendimientos de la ESS<sup>10</sup>. Con el objetivo de inclusión productiva de los pobres, el "*Brasil sin Miseria*" persigue, 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 perciben, por otro lado, límites y restricciones tanto en el funcionamiento de los emprendimientos, como en términos políticos de mantenimiento de esos programas. Es decir, hay restricciones inherentes al

<sup>9</sup> Para una visión más profundizada sobre el tema, consultar Neamtan y Downing (2005) y Laville (2006), a partir del estudio de dos casos de referencia en el mundo: Brasil y Canadá.

<sup>10</sup> <http://www.brasilemmiseria.gov.br/inclusao-productiva/inclusao-productiva-urbana>

*modus operandi* de la ESS. Su funcionamiento está marcado por la fragilidad y la vulnerabilidad de sus actores y de sus intentos en términos de efectividad de implementación y mantenimiento a partir de las políticas gubernamentales.

En cuanto a los principales obstáculos o dificultades que presentan los emprendimientos, de forma resumida, son:

- i. comercialización (establecer flujos de compradores para sus productos y atender la demanda, fijar precios, etc.);
- ii. 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);
- iii. recursos para equipamientos;
- iv. cualificación y perfeccionamiento;
- v. 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 estas 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, éstas están marcadas por conflictos internos (disputas políticas) en la propia estructura del gobierno y en sus diferentes ámbitos (municipales, estatales y federales). A todo lo anterior, añádase el hecho de que no son políticas transversalizadas, es decir, en muchos casos, las áreas de la educación, del desarrollo socioeconómico, de la cualificación de la mano de obra, etc. no interactúan para la elaboración e implementación de las políticas. Además, los recursos financieros destinados a los programas de la ESS no son suficientes en relación al tamaño de los objetivos perseguidos.

El caso brasileño constituye un buen ejemplo. A pesar de que la SENAES es una referencia internacional y, como ya se ha mencionado anteriormente, supone 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 adjudicados para sus actividades hacen de la SENAES una Secretaría con claros “síntomas de agotamiento” (Souza, 2012; Morais, 2013).

Otra cuestión reside en el hecho de que en algunos países, la construcción de las políticas ocurre de forma “*top-down*”, es decir, sin la participación de los actores sociales involucrados en el terreno de acción. Para mayor efectividad, se cree que las políticas deben ser construidas conjuntamente, 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 terreno, sus potencialidades, fragilidades y necesidades reales (Laville, 2006).

## Consideraciones Finales

El campo de estudio y práctica de la ESS se caracteriza por una tensión constante, tanto en referencia a cuestiones teóricas y conceptuales y de medición, como entre las 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 gran 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), así 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 la atención de los actores y de los responsables de las políticas.

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 y en sus 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. Esos avances permitirán revisar las experiencias en los países para, a partir de entonces, evaluar, con más profundidad, sus características, sus estructuras, sus alcances, límites y potencialidades.

## Referencias Bibliográficas

- Barea, José; Monzón, José Luis (Dir.). 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. “Economía 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 Economía: um quadro de análise”. In: FRANÇA FILHO, LAVILLE, J.L.; G.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economía 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; Borges, Adriano. *Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras*. São Paulo: Instituto Polis, 2010.
- 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 Economía 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; Downing, 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.
- Radrián, 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. *Economía solidária: geração de renda e alternativa ao neoliberalismo*. In *Revista Proposta*, no. 72, março – maio, pp. 5-13.
- Souza, A. 2012. Política pública de economía solidária e desenvolvimento territorial. In: *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA e MTE, no. 52, agosto, p. 63-70.
- Vuotto, Mirta. 2010. *Informe diagnóstico nacional de la República Argentina*. In Monzón, Luis (Dir). Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo con equidad em America Latina. FUNDIBES / IUDESCOOP, pp. 25-108.

## **Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria**

### **Documentos Ocasionales**

- OPSSE-4      **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, Marzo 2014
- OPSSE-3      **Toward an Epistemological Foundation for Social and Solidarity Economy**  
Anup Dash, March 2014
- OPSSE-2      **Social and Solidarity Economy: Between Emancipation and Reproduction**, Joana S. Marques, March 2014
- OPSSE-1      **Understanding Social and Solidarity Economy in Emergent Communities: Lessons from Post Fast Track Land Reform Farms in Mazowe, Zimbabwe**  
Manase Kudzai Chiweshe, March 2014

### **Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social**

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.

Para obtener una lista de las publicaciones a la venta y gratuitas de UNRISD,  
contacte nuestro Centro de Referencia:

UNRISD • Palais des Nations • 1211 Ginebra 10 • Suiza  
Teléfono 41 (0)22 9173020 • Fax 41 (0)22 9170650  
info@unrisd.org • www.unrisd.org