

**La Economía Social y Solidaria
en América del Sur:
la construcción de un nuevo
modelo de política social**

Maria Eugenia Castelao Caruana

Cynthia Cecilia Srnec

Documento 85

AUTORIDADES

DECANO

José Luis Giusti

VICEDECANO

José Luis Franza

SECRETARIO DE

INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE

INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS CONTABLES Y MATEMÁTICAS

SECCIÓN ADMINISTRACIÓN

María Teresa Casparri

DIRECTORA DEL CENTRO DE

ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO

Mirta Vuotto

La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social¹

María Eugenia Castelao Caruana² y Cynthia Srnec³

I. Introducción

A partir de la década de 2000, se sucedieron importantes cambios políticos y sociales en América del Sur que marcaron la transición hacia lo que algunos autores denominan modelo de intervención estatal de “tercera generación” (Arriagada, 2006; Gudynas y otros, 2008). En este proceso, los gobiernos de la región reconocieron el déficit integrador del modelo tradicional de economía mixta -basado en decisiones y acciones de empresas capitalistas y públicas- y la necesidad de promover la inclusión social mediante el trabajo, la participación democrática y la construcción de ciudadanía (Defourny, 2003; Favreau, 2005).

En paralelo, prosperaron en la región formas de organización autogestionadas y de propiedad colectiva dirigidas a satisfacer necesidades y demandas sociales y políticas. En su interacción con

¹ El texto está basado en el artículo “Social and Solidarity Economy as a social inclusion policy in South America: perspectives and challenges”, publicado en Chaves R. y Demoustier D. *L'émergence de l'Economie sociale dans les politiques publiques. Une analyse internationale*, Ed. Peterlang international, 2013, p. 141-168. Las autoras agradecen los comentarios de Griselda Verbeke a versiones preliminares del texto.

² Doctora en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, CESOT-CONICET. email castelao@econ.uba.ar

³ Doctoranda en Sociología de las Organizaciones, Universidad de Buenos Aires y Université Lumière Lyon 2. email csrnc@econ.uba.ar

los actores públicos, estas experiencias manifestaron demandas heterogéneas así como la necesidad de participar en la distribución de los recursos públicos. Paulatinamente, estas iniciativas comenzaron a ser identificadas con la economía social y solidaria (ESyS) junto a las organizaciones que históricamente conforman la economía social: cooperativas y mutuales.

En este marco, algunas políticas estatales en materia de pobreza y desempleo en América del Sur implementaron nuevos instrumentos y formas de abordar la vulnerabilidad social incorporando en su diseño a la ESyS.

Este trabajo analiza las características sustantivas y normativas de las políticas públicas que involucran a la ESyS y han sido implementadas en América del Sur durante la década del 2000 con el objetivo de favorecer la inclusión social y generar empleo. En una primera sección, se realiza una breve revisión teórica sobre los modelos de política social en la región, su relación con el Estado y sus implicancias sobre las acciones de gobierno. En segundo término, se desarrolla una tipología de los enfoques normativos e institucionales de la ESyS vigentes en América del Sur para dar cuenta del reconocimiento de la ESyS, el tipo de organismos gubernamentales de promoción y de su papel en la formulación e implementación de las políticas sociales.

En tercer lugar, se realiza un análisis sobre el diseño de los programas nacionales más ilustrativos de política social con referencias a la ESyS aplicados en Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Este análisis contempla los objetivos normativos de la solución prevista para resolver los problemas públicos; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la implementación; y los medios disponibles para tal efecto. Asimismo, se analiza la distribución de competencias y responsabilidades entre los actores públicos y privados que finalmente relacionan los postulados de la política y su aplicación concreta en un territorio determinado.

Finalmente, a modo de conclusión se presentan reflexiones sobre las perspectivas de intervención pública en torno a la ESyS en materia de política social en la región, sus potencialidades y las limitaciones que estas políticas enfrentaron en el período analizado.

2. ¿Un nuevo modelo de política social en América del Sur?

La agenda del Estado y las acciones que este emprende para abordar los problemas públicos constituyen una fuente de tensión política y social. Las posiciones político-ideológicas y los recursos que movilizan los actores -incluido el propio Estado- para hacer frente a estos problemas confieren al Estado una determinada identidad (Oszlak, 1997; Landwerlin, 1998; Alcock y otros, 2001).

Las funciones que el Estado adopta en relación con el mercado y la sociedad civil dependen de la concepción teórico-ideológica prevaleciente en su interior. En este sentido, la política social se debate entre el bienestar individual y el bienestar colectivo, lo que incide en el alcance y los objetivos de sus intervenciones. No es lo mismo un modelo de política social orientado a la caridad y el asistencialismo que uno dirigido a la reproducción social o a la realización del derecho social de ciudadanía, denominado por Repetto (1998) “constitución de Sujetos”.

En una primera concepción, la acción pública es de carácter caritativo y asistencial y está dirigida a individuos en condiciones de pobreza, indigencia o incapaces de sustentarse por sí mismos. Su componente integral básico es la ética y no se cuestionan los condicionamientos que impone la estructura social, económica y política a los individuos.

En una segunda concepción, la política social tiene como objetivo ayudar a la reproducción de las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo. Resulta una política clave en el proceso de reproducción de las sociedades capitalistas y en el constante proceso de recomposición de la cohesión social (Danani y Lindenboim, 2002). Estas políticas sociales quedaron en muchos casos plasmadas en derechos (Repetto, 1998:9).

Finalmente, desde el enfoque del derecho social de ciudadanía, las políticas sociales impactan en el proceso de conformación de los sujetos y, según su forma de expresión, los condicionan (Montoro Romero, 1998). Como objetivo de política, la ciudadanía no hace referencia tanto a la dimensión social como a la existencia de derechos universales (Marshall, 1950 [2006]).

A lo largo de la historia, se han identificado diferentes modelos de política social. El denominado modelo de “primera generación”, con eje en la protección al trabajador asalariado, fue implementado por un Estado interventor, empresario y “social” durante la época de Industrialización por Sustitución de Importaciones en Sudamérica, principalmente entre las décadas de 1930 y 1970 (Franco, 1996). El modelo de “segunda generación” estuvo orientado a la población excluida del mercado de trabajo formal y de consumo, a través de programas focalizados de asistencia social y empleo temporario. Este último modelo se implementó durante las décadas de 1980 y 1990, en el marco de profundas reformas estructurales económicas y estatales de orientación neoliberal.

A partir del resquebrajamiento político de la hegemonía neoliberal en Sudamérica en la década de 2000 (Draibe y Riesco, 2009; Fermín, 2010) los Estados formularon programas con características que dieron indicios de transición hacia un modelo diferente de política social encaminado a aumentar el bienestar, la equidad y la cohesión social con eje en el empoderamiento de la ciudadanía (Gudynas y otros, 2008). En este modelo, denominado de “tercera generación”, predominan políticas integrales e intersectoriales orientadas a combatir las causas de la pobreza y la desigualdad (Arriagada, 2006).

Entre los años 2002 y 2006 América del Sur logró reducir la pobreza y la indigencia, mejorar el empleo y disminuir la desigualdad social. Diferentes factores confluyeron para alcanzar esta situación, entre ellos: el aumento del gasto social, la implementación de políticas de ingreso dirigidas a mejorar la distribución de los recursos, el crecimiento demográfico y el contexto económico favorable a nivel internacional. Las políticas sociales desarrolladas por algunos países de la región fueron particularmente relevantes en

este sentido. Se destacaron aquellas orientadas a la generación de empleo -mediante obras públicas, subsidios y líneas de crédito-, a la capacitación de jóvenes y desempleados y a la protección y promoción de la familia –por medio de transferencias condicionadas a hogares vulnerables-(CEPAL, 2009).

3. Un modelo de política social de tercera generación

Durante la década de 2000, algunos gobiernos sudamericanos promocionaron un Estado activo y centrado en resolver la pobreza y desigualdad social (Lozano, 2005). Plantearon modelos de intervención sustentados en la construcción de una identidad opuesta a los gobiernos neoliberales precedentes y dirigidas a discontinuar sus prácticas. En algunos casos, esto implicó profundas y amplias reformas en lo normativo como la modificación de la Constitución ecuatoriana que incorporó una definición sustantiva de la economía. En otros casos, las acciones públicas involucraron a un gran número de destinatarios, impactando positivamente en una situación social apremiante (el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina y el programa Bolsa Familia en Brasil), o creando instancias de gobierno participativas (como la Secretaria Nacional de Economía Solidaria en el Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil).

Además, los gobiernos nacionales plantearon nuevas formas de acción, apoyadas esencialmente en una mayor participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil en la implementación y seguimiento de las políticas. La ampliación del gasto social y el diseño de políticas multisectoriales, que involucraron a actores sociales antes no reconocidos, tuvieron como efecto la revalorización de los territorios (Gudynas y otros, 2008).

En materia económica, por otra parte, la intensidad de las reformas implementadas fue desigual y algunos de los componentes centrales del modelo de desarrollo anterior se mantuvieron (esencialmente, el énfasis en el crecimiento económico y su sustento en las exportaciones y en la atracción de inversiones externas).

4. Aproximaciones y experiencias de la ESyS en la región

En respuesta a la creciente exclusión social que caracterizó a la década de 1990, se multiplicaron las experiencias asociativas y autogestionadas como empresas recuperadas, emprendimientos productivos urbanos y rurales impulsados por movimientos sociales, asociaciones de productores y comunidades locales y se revitalizaron otras con mayor tradición histórica como cooperativas, mutuales y asociaciones. De esta manera, la denominada economía social (ES) conformada tradicionalmente por organizaciones con institucionalidad jurídica como cooperativas, mutuales y asociaciones amplió sus límites hacia lo que se denomina hoy en Latinoamérica economía social y solidaria (ESyS).

La ESyS da cuenta de formas de organización colectiva, de libre asociación, gestionadas bajo principios democráticos y solidarios, que producen bienes y/o servicios para el mercado o sus comunidades. En Bolivia, Ecuador y Perú, por ejemplo, desde hace siglos los pueblos originarios aplican un modelo de producción cíclico de trabajo asociado⁴. Esta forma de producción se basa en el trabajo comunitario, la pertenencia al territorio, la propiedad colectiva de los medios de producción, el equilibrio con la madre tierra, la reciprocidad, la redistribución de excedentes y el control social.

Por otra parte, en Brasil y Uruguay, iniciativas productivas y de cooperación, comunitarias y/o familiares, algunas de ellas vinculadas a organizaciones de base, son consideradas parte de la "Economía Popular Solidaria". Estas empresas, si bien participan en el mercado, se definen a sí mismas como una alternativa al modelo económico

⁴ Las experiencias de cooperativas y mutuales han sido históricamente menos extendidas en estos países. Sin embargo recientemente se han implementado cambios en la legislación para promover su actividad, además del mencionado caso de la nueva constitución del Ecuador, destacamos la nueva Ley General de Cooperativas en Bolivia, reglamentada en 2014 que insta un sistema de fiscalización, control y promoción para estas organizaciones.

hegemónico (Melo de Lisboa, 2000). En la primera década de este siglo, en varios países de América del Sur, pero especialmente en Argentina, las empresas recuperadas ante la quiebra y gestionadas por sus trabajadores, y los micro-emprendimientos autogestionados comenzaron a ser identificadas con la ESyS (Palomino y otros, 2011).

No existe en la actualidad una definición conceptual precisa y unívoca que agrupe a todas las organizaciones que se reconocen como parte de la ESyS. Tampoco existe consenso respecto a la viabilidad y alcance de las organizaciones que la componen, la naturaleza y su capacidad para desarrollarse como sector alternativo en el modo de producción capitalista y/o iniciar una transición hacia un modo de producción diferente.

En la región se han difundido principalmente dos perspectivas conceptuales sobre estas organizaciones: la economía solidaria y la economía del trabajo.

La primera hace hincapié en los valores y las relaciones económicas no capitalistas al interior de las organizaciones que tienen como objetivo transformar el modelo jerárquico y autoritario del sistema capitalista (Singer, 2007). Estas unidades son emprendimientos solidarios basados en la libre asociación, el trabajo cooperativo y la autogestión democrática (Gaiger, 2007). La economía solidaria es entonces definida como un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, una opción económica, política e ideológica, continuamente recreada por quienes se encuentran (real o potencialmente) marginados del mercado de trabajo. Sus iniciativas son una estrategia para neutralizar la creciente desigualdad social (lógica horizontal) y desactivar las relaciones de explotación entre capitalistas y trabajadores (lógica vertical) (Nuñez 2007). Así, la economía solidaria busca reintegrarse a la división social del trabajo, competir con las empresas de capital y generar iniciativas económicas que permitan a los pequeños productores y los trabajadores asalariados acceder a ventajas comparativas en el mercado.

Desde el enfoque de la economía del trabajo, la economía popular es el conjunto de relaciones existentes entre las unidades domésticas que posibilitarían la constitución de un sector orgánico denominado Economía del Trabajo y la consiguiente transformación –estructural e institucional- del sistema capitalista (Coraggio 1993 y 2007). De esta manera la economía popular es el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas que las familias utilizan para su reproducción por medio del trabajo, sea por cuenta propia, colectivo o asalariado. La economía del trabajo reposa en la reciprocidad de las relaciones sociales en el trabajo y en la distribución de recursos y productos (Quijano 2007). Por tanto, hace referencia tanto a organizaciones que atienden aspectos específicos de la reproducción material de la vida (cooperativas de trabajadores, redes de ayuda mutua, sindicatos, formas públicas y cuasi-públicas de producción de bienes públicos), como aquellas que abordan otras cuestiones sociales (movimientos ecologistas, de derechos humanos, de género, de incidencia y control de las políticas públicas).

5. Enfoques normativos e institucionales sobre la economía social y solidaria

Las leyes y normas públicas, fruto de transformaciones sociales y de la lucha política, no siempre acompañan el estado de las relaciones sociales, políticas y económicas de la población. En diversos países de América del Sur, no obstante el crecimiento de las iniciativas de la ESyS y su mayor visibilidad social, muchas de ellas no han sido reconocidas por la legislación y los organismos gubernamentales. Este desfase condiciona el alcance e impacto de las políticas que las involucran.

Guerra (2008) analizó el campo de acción de las políticas públicas para la ESyS en Latinoamérica en función de la legislación vigente en cada país, estableciendo una tipología con tres enfoques: tradicional, ampliado y fragmentado. Considerando los cambios normativos e institucionales que se produjeron en la región, en este trabajo agregamos como elemento de análisis la existencia de políticas públicas con referencias a la ESyS. De esta manera, tomando como

antecedente el análisis de Guerra (2008) se presenta una nueva tipología sobre los enfoques estatales de la ESyS en América del Sur, considerando aspectos relativos a:

- la inclusión del cooperativismo y otras formas de la ESyS en la Constitución Nacional.
- la existencia de legislación específica para las nuevas formas de la ESyS.
- la presencia de organismos públicos encargados del registro, fiscalización, promoción y/o asistencia técnica a cooperativas y otras organizaciones de la ESyS.
- la implementación de programas específicos que incluyen en su diseño a nuevas formas de la ESyS.

En función de estos aspectos, se analizan los casos de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela y se identifican cuatro enfoques sobre la ESyS. Los mismos abarcan desde una visión restringida, donde sólo se reconoce a las organizaciones tradicionales, hasta una visión que incorpora múltiples formas organizacionales y una concepción plural de la economía. Los cuatro tipos de enfoques son:

- a) *Enfoque Tradicional*: fundamentado alrededor de la ES tradicional, su principal actor es el cooperativismo, ignorando o minimizando el papel de otras prácticas asociativas y solidarias. Las intervenciones públicas se limitan a la creación de normas, instituciones o acciones específicas para esta forma jurídica, sin hacer referencia a los principios o enunciados de la ESyS u otras formas de organización.
- b) *Enfoque Híbrido*: Si bien prevalece una visión tradicional de la ES existen avances en el reconocimiento de otras formas de organización asociativa y solidaria, ya sea en la legislación nacional como en el diseño e implementación de intervenciones públicas.

- c) *Enfoque Dual*: contempla tanto a la ES como a la ESyS pero diferenciándolas mediante políticas y legislaciones. Dando cuenta, por un lado, del movimiento cooperativo y mutual, y por otro lado, del resto de las organizaciones de la ESyS.
- d) *Enfoque Global*: da cuenta de una visión abarcativa, integral y de conjunto del fenómeno de la ESyS, tanto a nivel legislativo e institucional como a nivel del diseño e implementación de las políticas públicas.

En el cuadro n° I se presentan los enfoques de ESyS de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela de acuerdo con los aspectos mencionados. Los casos nacionales son descriptos en el Cuadro II.

Enfoque Tradicional: el caso de Chile

El contexto normativo e institucional de Chile durante el período analizado es un claro ejemplo del enfoque tradicional⁵. Allí, el Estado nacional sólo reconoce a las organizaciones tradicionales de la ES, particularmente cooperativas y asociaciones civiles, a través del Departamento de Cooperativas, dependiente de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, único organismo público vinculado al sector. Las funciones de este departamento son el registro, supervisión y fiscalización de las cooperativas, la creación de normas que regulan su actividad y el fomento del sector mediante la promoción de programas destinados al desarrollo de su gestión y capacidad empresarial.

⁵ El programa de gobierno 2014-2018 de la Presidenta Michelle Bachelet incluye el apoyo a las cooperativas, el comercio justo, las empresas sociales, el turismo comunitario y otras formas de emprendimiento asociativo o que promueven la inclusión social. En junio de 2014 se creó, en el marco del Ministerio de Economía, el Consejo de Desarrollo Cooperativo y de la Economía Social, un consejo consultivo público-privado encargado de monitorear las políticas de fomento y desarrollo cooperativo y la Economía Social

El modelo de desarrollo promovido en este país -hasta la asunción de la Presidenta Michelle Bachelet en 2014- no favoreció la adopción de una estrategia económica promotora de una inserción laboral, productiva y social que asegure una mejor distribución primaria del ingreso, a partir de nuevas formas de acción recíproca entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Infante y Sunkel, 2009).

Cuadro I. Enfoque de la Economía Social y Solidaria por país según su normativa e institucionalidad

Enfoque de la ESyS	País	Reconoc. constitucional		Reconoc. legislativo de la ESyS	Organismo público nacional		Políticas específicas para la ESyS
		ES	ESyS		ES	ESyS	
Tradicional	Chile				X		
Híbrido	Argentina				X		X
	Uruguay			X	X		X
Dual	Brasil	X		X	X	X	X
Global	Ecuador	X	X	X	X	X	X
	Venezuela	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

En materia de políticas públicas, no se observaron, durante la década de 2000, acciones que reconociesen las particularidades y potencialidades de las cooperativas para crear empleo y brindar capacitación para el trabajo. Tampoco se observaron políticas que respaldasen su desarrollo integral y reconociesen el papel de estas iniciativas en la sociedad y en muchas de las esferas que hoy se reservan exclusivamente para el Estado o el mercado (Radrigán Rubio, 2008). Entre las intervenciones públicas que incluyen organizaciones tradicionales de la ES, se encuentra el Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el programa de Fortalecimiento de organizaciones gremiales y empresariales, a los que se suman diversos programas del Instituto de Desarrollo

Agropecuario dirigidos a empresas asociativas⁶, particularmente campesinas. Ninguna de estas políticas se dirige exclusivamente a cooperativas u otras organizaciones de la ES o ESyS sino que abarcan una multiplicidad de formas legales de organización (incluyendo a cámaras de empresarios y sindicatos).

De esta forma, el enfoque tradicional de la ESyS en Chile no reconoce la diversidad del sector y sólo incluye en las intervenciones públicas a las asociaciones y cooperativas por su carácter asociativo y, a estas últimas además por su carácter económico.

Enfoque Híbrido: Argentina y Uruguay

Argentina y Uruguay han avanzado desde un enfoque tradicional hacia el reconocimiento creciente de otras formas de ESyS.

En el año 2008, el parlamento uruguayo aprobó una nueva Ley General de Cooperativas (n° 18.407) que reconoce la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, a la justa distribución de la riqueza y al fortalecimiento de la democracia y se refiere a la Economía Solidaria como objeto de promoción. Esta ley creó también el Instituto Nacional de Cooperativismo.

Desde entonces, algunos organismos públicos nacionales e intendencias han comenzado a dialogar y ofrecer recursos al sector. La Dirección de Economía Social, creada en el año 2010 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se encuentra a cargo de los programas existentes de apoyo a la ESyS. Tal es el caso de las políticas dirigidas a la promoción de cooperativas sociales⁷ (ley n° 17.978 del año 2006) y los programas Uruguay Clasifica, Emprendimientos Locales, y Economía Social de Frontera. Las dos

⁶ Como los programas Turismo Rural, Expo Mundo Rural, Desarrollo de Inversiones, Servicios de Asesoría Técnica, Centros de Gestión, entre otros.

⁷ Cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo con el fin de lograr la inserción social y laboral de persona en situación de extrema vulnerabilidad social.

primeras acciones promueven la creación de cooperativas de trabajo, una de manera específica y la otra como parte de diversas formas colectivas de organización. Ambas tienen como objetivo central la inclusión laboral y social de personas en situación de vulnerabilidad social. Los programas Emprendimientos Locales y Economía Social de Frontera, por su parte, se orientan a grupos asociativos de trabajo sin una forma jurídica específica, y promueven también la reinserción laboral.

Si bien Uruguay carece, como Chile, de una batería de políticas públicas que aborden las problemáticas y necesidades de las diversas experiencias que forman la ESyS, este país reconoce las especificidades de estas organizaciones y su capacidad de impulsar transformaciones sociales y económicas a nivel micro.

En Argentina la legislación nacional contempla desde principios del siglo XX a cooperativas, mutuales y asociaciones, y el cooperativismo, en particular, es reconocido por las constituciones de las provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Río Negro y Neuquén. No obstante, el cooperativismo de trabajo encuentra límites a su desarrollo y consolidación, ya que no cuenta con una regulación específica y sólo es contemplado en la ley general de cooperativas vigente desde el año 1973. Los proyectos de ley presentados en el parlamento nacional desde esa fecha postulan la vigencia de una regulación específica para el sector (Vuotto, 2011).

Por otra parte, existen en el país avances incipientes para promover la formalización de los emprendimientos solidarios productivos a nivel nacional y provincial. Esto se observa particularmente en el ámbito fiscal, con la creación del Monotributo Social a nivel nacional en el año 2003 y la legislación de la ley de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (n° 13.136) en la Provincia de Buenos Aires en el año 2007⁸. Por su parte, la sociedad civil ha creado

⁸ El Monotributo Social es una categoría tributaria para personas físicas integrantes de proyectos productivos formados por hasta tres personas y personas asociadas a cooperativas de trabajo en situación de vulnerabilidad social que, por un bajo monto mensual permite a los inscriptos emitir

diversos espacios para elaborar un proyecto de Ley Nacional de Economía Social y Solidaria en el que participan diversos actores de la ESyS y funcionarios de organismos nacionales y gobiernos provinciales.

En el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encuentran el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) con rango de Secretaría de Estado, y las Subsecretarías de Desarrollo Local y Economía Social y de Comercialización de la Economía Social, así como la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (creada por ley en el año 2006). El análisis de esta estructura y su funcionamiento permiten entrever dos cuestiones centrales. Por un lado, las políticas sociales vinculadas a nuevas formas de organización de la ESyS se han extendido más allá de la normativa vigente, de modo tal que la ausencia de instrumentos jurídicos adecuados a la realidad de las organizaciones restringe el crecimiento y dinamismo del sector.

Por otro lado, no todas las políticas de las subsecretarías integran a las diferentes organizaciones que componen la ESyS, ni promueven el desarrollo de los mismos actores. Tal es así que el INAES, creado en el año 2000 en reemplazo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, aún limita sus acciones de control, capacitación y subsidios a cooperativas y mutuales⁹. El resto de las organizaciones de la ESyS, a excepción de las asociaciones, no son

factura, acceder y a una obra social, computar años de aporte jubilatorio y ser proveedores del Estado nacional. La ley ALAS, entre otras cosas, exime a los emprendimientos solidarios del impuesto provincial a los ingresos brutos y las tasas y contribuciones municipales y brinda la posibilidad de ser destinatario de tarifas de interés social en los servicios domiciliarios (agua, electricidad, gas).

⁹ Al hablar de las cooperativas vinculadas al INAES se hace referencia también a aquellas cooperativas de trabajo creadas a partir de empresas recuperadas o de políticas públicas.

reconocidas legalmente¹⁰, por lo que tampoco están reguladas ni fiscalizadas y enfrentan serias restricciones para acceder a financiamiento y participar en el mercado formal.

En materia de políticas públicas, existe una diversidad de políticas sociales y de empleo que implican tanto a cooperativas de trabajo como a emprendimientos productivos asociativos. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha implementado desde el 2003 diversos programas de financiación y subsidio dirigidos a emprendimientos productivos y comerciales asociativos así como también, en conjunto con otros ministerios, sostuvo la creación de cooperativas de trabajo de gran escala para el acondicionamiento de infraestructura urbana, generando empleo de corto plazo.

Por otra parte, las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social abarcan tanto a empresas de capital privado como a trabajadores asalariados y emprendimientos unipersonales y asociativos. Sólo el programa Trabajo Autogestionado, creado para atender las necesidades de las empresas recuperadas por sus trabajadores, es una medida específicamente dirigida a las cooperativas de trabajo.

Enfoque Dual: Brasil

El enfoque dual reconoce las diversas formas de organización de la ESyS, pero en su tratamiento distingue al movimiento cooperativo y mutual del resto de las organizaciones que la integran.

En Brasil, las cooperativas se rigen, independientemente de su sector de actividad, por la ley de cooperativas n° 5.764 vigente desde 1971. Además, desde el año 2012, las cooperativas de trabajo cuentan con una ley nacional que regula la relación entre la entidad y sus miembros y con los prestadores de servicios continuo u ocasional. Esta ley también reconoce expresamente los derechos

¹⁰ Existen múltiples organizaciones sociales y productivas identificadas con los principios y prácticas de la ESyS cuya forma de organización no se ajusta a las formas jurídicas vigentes, tal es el caso de los bancos comunales, los mercados asociativos, los emprendimientos solidarios, etcétera.

sociales consagrados en la Constitución Federal y establece criterios de funcionamiento y procedimientos administrativos que deben ser observados por las cooperativas del sector.

Por otra parte, los emprendimientos solidarios y otras formas de organización productiva identificadas con la ESyS aún no son legalmente reconocidas. Reunidas en el Foro Brasileiro de Economía Solidaria (FBES), estas entidades se han movilizado para presentar una propuesta de ley al Estado nacional que reconozca su existencia y actividad. En este sentido, son importantes las experiencias de los estados de Minas Gerais, Río Grande del Norte y Río Grande del Sur, que ya han promulgado leyes específicas para la economía solidaria, haciendo hincapié en el concepto de la autogestión (Foro Brasileño de Economía Solidaria, 2006).

En cuanto a los organismos públicos, tras la aprobación de la reforma constitucional de 1988, las funciones de registro, regulación y fiscalización de las cooperativas pasaron de manos del Estado a la sociedad civil, representada en la Organización de Cooperativas Brasileñas¹¹. El Consejo Nacional de Cooperativismo fue creado en 1971 en la esfera del Ministerio de Agricultura y la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) en 2003 en la órbita del Ministerio de Trabajo y Empleo. Esta secretaría es considerada una conquista del movimiento de ESyS a nivel federal debido a la intervención que tuvo el sector en su creación y su participación en la formulación y la definición de su plan de trabajo (Lemaître, 2009). Junto con la SENAES se crean por ley el Consejo Nacional de Economía Solidaria y la Conferencia Nacional de Economía Solidaria. Esta última es una instancia de gobierno tripartita: un tercio de la participación corresponde al gobierno y los bancos federales, otro tercio a los movimientos y entidades de la sociedad civil y, por último, un tercio a los trabajadores de emprendimientos solidarios.

¹¹ Las modificaciones constitucionales en la materia crearon algunos vacíos legales debido a que la normativa (de 1971) no se encuentra en consonancia con estas reformas ni con el nuevo contexto macroeconómico y financiero nacional (Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR, 2007).

La SENAES junto al FBES constituyeron grupos de trabajo para promover la economía solidaria en Brasil y elaboraron diversos proyectos de ley sobre la temática que aún no han sido aprobados.

En 2004 se puso en marcha dentro del Plan Plurianual del Gobierno Federal el programa “Economía Solidaria en Desarrollo”. Este programa incluye la elaboración de proyectos de acción, el relevamiento de los emprendimientos económico-solidarios, su capacitación y asistencia técnica, entre otras acciones. Su financiamiento y ejecución son responsabilidad del SENAES, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y el Consejo Nacional de Asistencia Social. En todo el territorio federal la cobertura se realiza a través de Delegaciones Regionales de Trabajo, Foros Estadales e instituciones sociales.

Enfoque Global: Ecuador y Venezuela

Tanto Ecuador como Venezuela reconocen en su Constitución formas alternativas de organización asociativa y solidaria y les otorgan un lugar clave en el desarrollo social, económico y político de su nación.

La Constitución ecuatoriana, aprobada por referéndum popular en 2008, asume una definición sustantiva de la economía al reconocer que el sistema económico es social y solidario, que existen diversas formas de organización de la producción y el trabajo y que el sujeto y fin de la economía es el ser humano. En línea con este mandato constitucional, diferentes ministerios del gobierno nacional y organizaciones de la sociedad civil elaboraron una propuesta de Ley de Economía Popular y Solidaria, aprobada en el año 2011, con el objeto de reconocer, promover y regular las diversas organizaciones que forman la Economía Popular y Solidaria (EPS) y normar el funcionamiento de las entidades públicas responsables (Fajardo García, 2009). Una de las instituciones creadas con este fin es el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social, y que abarca a todas las formas organizativas de la EPS.

Los ejes principales de la acción del IEPS son el fomento integral de las finanzas populares y solidarias, el fortalecimiento de los actores de la EPS mediante el acceso a mercados, activos productivos y medios de producción y la promoción de la productividad, asociatividad, eficiencia y competitividad de los micro y pequeños productores, en el marco del nuevo sistema económico previsto en la Constitución nacional. La principal política dirigida a la EPS es el Programa Nacional de Finanzas Populares y Economía Solidaria, coordinada por diversos ministerios del gobierno nacional.

La Economía Popular, como se denomina a las organizaciones que conforman la ESyS en Venezuela, posee una fuerte institucionalidad apoyada en su reconocimiento constitucional e institucional a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y la Protección Social. La Constitución venezolana, modificada en 1999, establece que el cooperativismo es un movimiento social protagónico relevante para la construcción de un nuevo modelo socioeconómico, debido a su carácter social y participativo.

En 1966, la Ley General de Asociaciones Cooperativas fundó la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) en el Ministerio de Fomento, como órgano regulador y promotor del movimiento cooperativo. Luego de la reforma constitucional se modificó la legislación cooperativa (Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, Decreto n° 1.440) privilegiando las características de las cooperativas de trabajo asociado. Esta ley establece mecanismos de promoción estatal, preferencias comerciales y beneficios tributarios para las cooperativas, además de un amplio sistema de protección y de seguridad social para los trabajadores asociados (García Müller, 2002; Harnecker, 2007). Asimismo, inserta a la Superintendencia en el Ministerio de la Producción y el Comercio. Actualmente, el organismo regulador ha sido elevado a Dirección General y es parte del nuevo Ministerio del Poder Popular para las Comunas y la Protección Social.

A fin de promocionar emprendimientos autogestionados se aprobaron distintas leyes, entre ellas la ley de micro finanzas, la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (Decreto N°

6.130/2008) que luego fue reformulada a fin de fomentar un “sistema económico comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de propiedad social comunal” (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.011, 21 de diciembre de 2010). Además, en el año 2010, se modificó la legislación de promoción de la pequeña y mediana empresa para que contemple a las unidades de propiedad social, como organizaciones socioproductivas comunitarias y consejos comunales.

Las políticas para el sector fueron fortalecidas a partir del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 que estableció la participación de las cooperativas en el “equilibrio económico” (esto es, en la democratización del capital del Estado, dándoles preferencia en la contratación de servicios y adquisición de sus productos y facilitándoles el acceso al crédito) y en el “equilibrio social” (promoviendo el fortalecimiento de la participación social y del poder ciudadano en espacios públicos de decisión). Este Plan cubre distintas acciones dirigidas al empoderamiento de la sociedad y de la economía popular con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y construir una sociedad socialista que integre a todos. El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y la Protección Social es el encargado actualmente de los distintos programas sociales (llamados Misiones) para la promoción de la EPS, entre los que se destacan, la Misión Vuelvan Caras (iniciada en 2004 en el Ministerio de Trabajo, actualmente Misión Che Guevara) y la Misión Núcleos de Desarrollo Endógeno (iniciada en 2003).

6. Las políticas sociales y sus componentes

El crecimiento de la ESyS forma parte, excepto en Chile, del discurso de los Estados nacionales sudamericanos analizados en este trabajo. Sus políticas abarcan un amplio espectro de acciones e instrumentos, desde medidas moderadas y tangencialmente vinculadas a la ESyS (Programa Economía Social de Frontera de Uruguay), hasta acciones diseñadas para promover una transformación socio-económica profunda, asignando a la ESyS un papel central en el proceso, como el Programa Misión Che Guevara de Venezuela. De forma similar, con el fin de promover una

economía plural, el gobierno de Ecuador diseñó el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria. Desde una postura intermedia, en Argentina se puso en marcha el Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, para la promoción del empleo y la inclusión social, mientras que en Brasil, se implementa el Programa Economía Solidaria en Desarrollo, que incluye acciones variadas para promover la inclusión social y el fortalecimiento de la ESyS, articulando el trabajo de distintos actores y niveles de gobierno.

La situación de Chile es un tanto particular debido a que, en el periodo analizado, no posee políticas específicamente vinculadas al sector. Una de las políticas sociales que más se aproxima a la noción de ESyS es el programa Apoyo a Emprendimientos Sociales, entendiendo como tales a iniciativas económicas desarrolladas por individuos u organizaciones de la comunidad. Este tiene como objetivo la generación de ingresos y la oferta de servicios cuyo efecto directo es un beneficio social. Dado que ni esta ni las otras políticas de empleo y productivas que involucran a cooperativas están exclusivamente orientadas a organizaciones de la ESyS, las políticas sociales de Chile no son incluidas en el siguiente análisis comparativo.

El cuadro n° II resume el análisis de los programas sociales de carácter nacional más ilustrativos que involucran a la ESyS en Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

Este análisis comprende los objetivos normativos de la solución prevista para resolver los problemas públicos; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la implementación y los medios disponibles para tal efecto. Asimismo, se analiza la distribución de competencias y responsabilidades entre los actores públicos y privados que finalmente relacionan los postulados de la política y su aplicación concreta en un territorio determinado.

Cuadro n° II Programas ilustrativos de la política social vinculada a la ESyS en Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela (2010)

Componentes / Países	Argentina	Brasil	Ecuador	Uruguay	Venezuela
Plan o Programa	Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”	Economía Solidaria en Desarrollo	Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria	Economía Social de Frontera	Misión Che Guevara Socialista
Problemas a abordar	Desempleo y vulnerabilidad social	Debilidad de la ESyS y de sus trabajadores	Restricción de acceso al mercado financiero	Pobreza, desempleo e informalidad	Modelo económico social y cultural capitalista
Objetivo	Inclusión social por medio del trabajo	Fortalecer y divulgar la ESyS, crear trabajo, ingresos y desarrollo justo y solidario.	Potenciar la capacidad emprendedora de la población excluida y la generación de ingresos	Contribuir al desarrollo socioterritorial de las zonas de frontera	Transformación social y econ. y reducción de la pobreza
Responsabilidad	MDS: selección de proyectos y emprendimientos y seguimiento de los recursos	SENAES y MDS: coordinación y financiación.	MDS: selección de organizaciones intermedias y capacitación	organismos públicos locales: asesoramiento para la formulación de proyectos y selección de emprendimiento	MPPC: selección de destinatarios, aprobación de proyectos y capacitación

(Continuación)

Venezuela	Uruguay	Ecuador	Brasil	Argentina	Componentes/ Países
Becas de formación profesional, créditos, subsidios y activos a cooperativas	Apoyo técnico y financiero con fondos de carácter retornable.	Apoyo a la constitución de Fondos de Micro-crédito para activos fijos o capital de trabajo	Apoyo técnico y financiero y formación de agentes locales	Subsidio para capital de trabajo y proyectos de comercialización	Medios
Personas en situación de vulnerabilidad social y/o desempleo, participantes de programas sociales	Microemprendimientos autogestivos formados por personas vulnerables que habitan zonas fronterizas	Microemprendimientos autogestivos de pequeños empresarios, artesanos o pescadores	Emprendimientos autogestivos, entidades de apoyo, trabajadores, gobierno local.	Emprendimientos autogestivos y solidarios formados por personas vulnerables y desempleadas	Población destinataria
gobierno nacional hacia los actores locales. Articulación con otros	Microemprendimientos autogestivos formados por personas vulnerables que habitan zonas fronterizas	gobierno nacional hacia organizaciones financieras y de estas a	Programa nacional que articula iniciativas de los estados provinciales y locales	locales hacia el gobierno nacional Vinculación con otras	Articulación

Fuente: Elaboración propia

Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en Argentina

El objetivo general del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” es mejorar el ingreso de la población vulnerable, promover el sector de la ESyS y fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, así como impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local. El plan se dirige a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que poseen o desean conformar un emprendimiento productivo autogestionado, ya sea unipersonal, familiar o asociativo.

El programa brinda subsidios de carácter no reintegrable a los emprendimientos para la adquisición de insumos, materiales y/o bienes de capital y apoyo financiero a las Organizaciones Administradoras (municipios, agencias de desarrollo local y organizaciones de la sociedad civil) para la promoción de encadenamientos productivos, la realización de acciones de apoyo a la producción, la comercialización y el fortalecimiento de actores de la economía social y de la comunidad.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación financia y coordina el programa en todo el territorio, selecciona los emprendimientos y realiza el seguimiento de los recursos otorgados. Las Organizaciones Administradoras actúan como intermediarias en la pre-selección de los emprendimientos y brindan asistencia técnica a los emprendimientos. Los proyectos financiados responden a los saberes y necesidades de la población local y a los criterios de acompañamiento y preselección que establecen los gobiernos locales y las organizaciones administradoras. Las instancias de concertación y articulación entre la población destinataria y los actores locales dependen esencialmente del desarrollo y del enfoque que adopten las organizaciones intermediarias.

Programa Economía Solidaria en Desarrollo en Brasil

El programa se propone fomentar, promover y fortalecer la ESyS mediante diversos programas, proyectos y acciones dirigidos a los actores involucrados en el desarrollo de este sector. Esto incluye a trabajadores, desempleados y/o en situación de vulnerabilidad, emprendimientos económicos solidarios, líderes comunales, entidades de apoyo públicas y privadas (universidades, gobiernos locales, asociaciones), funcionarios y miembros de la comunidad en general.

El programa actúa, por un lado, sobre las experiencias y capacidades de trabajo de los emprendedores interesados y promotores comunitarios. Por otro lado, opera sobre el conocimiento del territorio que tienen las organizaciones locales y su experiencia en el trabajo con la comunidad y con experiencias de ESyS. Entre sus instrumentos de acción se encuentran la oferta de créditos, microcréditos, subsidios y apoyo técnico a los emprendimientos, capacitación a los agentes de desarrollo local, el relevamiento de experiencias de ESyS y la elaboración de proyectos de ley y reglamentaciones afines al sector.

El Ministerio de Trabajo y Empleo, a través de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre financian este programa, mientras que las entidades de apoyo públicas y privadas se encargan de su ejecución con diversos grados de autonomía. La participación de las organizaciones de la sociedad civil, en especial del movimiento de la Economía Solidaria nucleado en el FBES y de las universidades es reconocida y alentada por el programa.

Los proyectos que componen el programa presentan una elevada articulación con el territorio y participación de la comunidad en la toma de decisiones y en su proceso de ejecución. Algunos de los proyectos brindan total autonomía a las entidades de apoyo, mientras que en otros actúan como socias o consultoras.

Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria en Ecuador

El programa tiene como objetivo facilitar el acceso al mercado financiero de micro y pequeñas empresas para fomentar el empleo y el desarrollo local, dado que estas empresas absorben cerca del 48% de la población económica activa y representan el 20% del producto bruto nacional. En el largo plazo, el programa busca potenciar la capacidad emprendedora de la población tradicionalmente excluida, residente en territorios con altos niveles de pobreza, procurando que los emprendimientos generen ingresos que les permitan a las familias mejorar su calidad de vida. Asimismo, promueve la creación de nuevos mercados financieros, articulados al desarrollo local y en la línea de las finanzas populares.

El programa ofrece a instituciones de finanzas populares y solidarias apoyo técnico y económico mediante fondos de carácter retornable dirigidos a financiar activos fijos o capital de trabajo de emprendimientos productivos y comerciales, asociativos y unipersonales, en áreas rurales y urbanas.

El gobierno nacional evalúa y selecciona las instituciones microfinancieras de segundo piso en condiciones de recibir financiamiento. Estas instituciones pueden ser cooperativas de ahorro y crédito, fundaciones con programas específicos de microcrédito u organizaciones sociales con estructuras financieras locales. Son actores claves para la efectividad y eficacia del programa debido a que, en su carácter de intermediarias, son las responsables directas de distribuir el financiamiento, según las diferentes líneas de crédito establecidas por el gobierno nacional y de definir las actividades de apoyo para los emprendimientos (capacitación, actividades de comercialización, etcétera). De esta forma, la articulación territorial y concertación de las acciones depende del enfoque, metodología y las actividades que realice cada entidad financiera.

Programa Economía Social de Frontera en Uruguay

El programa se propone contribuir al fortalecimiento de microemprendimientos asociativos gestionados por personas en

situación de pobreza, incluidas en el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social, residentes en los departamentos fronterizos con Argentina y Brasil.

El programa brinda apoyo financiero -con fondos de carácter retornable- para la compra de animales y bienes de capital fijo (maquinaria, herramientas, equipos) y mejoras en instalaciones y en infraestructura productiva permanente. En convenio con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), las organizaciones acompañan el fortalecimiento de los emprendimientos implementando instancias individualizadas y acciones de capacitación promoviendo la creación de redes de intercambio.

Las Comisiones Asesoras Departamentales, integradas por representantes del MIDES y de organismo públicos de carácter local brindan asistencia técnica a los emprendedores para que sus ideas se transformen en proyectos realizables. Estas Comisiones seleccionan los proyectos productivos considerando su valor local y viabilidad socioeconómica. De esta forma, el programa busca adaptarse a las necesidades y demandas locales.

Misión Che Guevara Socialista en Venezuela

Este programa forma parte del Plan de Desarrollo nacional que tiene como objetivo general la transformación social y económica, la construcción del “socialismo del siglo XXI” y la lucha contra la pobreza. Sus objetivos específicos son promover el desarrollo territorial, aumentar la seguridad alimentaria, incorporar a la población excluida, facilitar procesos de formación socio-política y técnico-productivo, organizar y financiar unidades económicas asociativas que respondan a proyectos socio-productivos municipales y establecer formas de distribución del excedente de la producción en la sociedad.

El programa está dirigido a personas en situación de pobreza, especialmente a aquellas egresadas de otros programas sociales. Los beneficiarios reciben capacitación en administración, planificación de proyectos, redes socio-productivas y técnico-productivas, en oficios, ética y política. El Programa incluye financiamiento e instancias de

articulación de las empresas productivas conformadas por los egresados con otros programas nacionales como el NUDE (Núcleo de Desarrollo Endógeno) que otorga créditos para inversión en capital. Asimismo consta de un eje de comunicación e información para la elaboración y dictado de cursos de formación a distancia, entre otras producciones educativas.

La dirección y financiamiento del programa dependen del gobierno nacional. El Instituto Nacional de Capacitación y Educación del Ministerio de Poder Popular para las Comunas y la Protección Social es el encargado de la selección de las personas que reciben capacitación. El Instituto fomenta su incorporación a cooperativas y emprendimientos colectivos en funcionamiento y guía y acompaña la formación de nuevas empresas asociativas. Los espacios abiertos a la participación de las comunidades en este programa se circunscriben a un nivel local en las comunas.

Conclusión

En América del Sur, luego de la crisis del modelo neoliberal, fueron redefinidos los términos de la relación que algunos gobiernos nacionales mantenían con la sociedad civil. En materia de políticas sociales su directriz viró hacia un modelo de tercera generación, caracterizado por políticas integrales e intersectoriales de amplio alcance, con eje en la inclusión social a través del trabajo. Experiencias productivas y sociales organizadas por la sociedad civil en torno a la ESyS fueron reconocidas, en diversos grados, por los gobiernos e incluidas en diferentes políticas públicas del área social.

En la mayoría de los países analizados el enfoque normativo e institucional de la ESyS se transformó, en algunos casos, para complementar las acciones de las políticas sociales y, en otros para reconocer a las organizaciones no tradicionales de la ESyS. Esto evidenció un progreso significativo hacia el reconocimiento del heterogéneo universo de la ESyS y sentó las bases para la formalización de nuevas formas de organización y una mayor protección de sus trabajadores.

En efecto, los gobiernos incorporaron a la ESyS en el diseño de sus políticas sociales, combinando medidas institucionales y económicas y asistencia técnica dirigidas a crear empleo y empoderar a las comunidades en el marco de estrategias de desarrollo local.

La participación ciudadana y de los actores de la ESyS ha estado presente en la etapa de implementación de la mayoría de las políticas sociales estudiadas. No obstante, estas políticas mantienen una tradición de diseño unívoca, al restringir la participación de las experiencias asociativas a la etapa de implementación sin posibilidad de tener una incidencia significativa en su diseño.

Los componentes de diseño de las políticas analizadas otorgan diferentes papeles y funciones a la ESyS: en algunos casos, la restringen a una forma de organización receptora de recursos públicos (pequeños emprendimientos autogestivos o familiares, cooperativas, etc.), mientras que en otros es considerada como un sector heterogéneo con capacidades para la re-distribución de recursos sociales.

Los enfoques normativo-institucionales a nivel nacional y el diseño e implementación de las políticas sociales revisadas en los países de la región durante la década de 2000, no confluyeron en todos los casos en un proceso integral y articulado.

Por un lado, se distingue el caso de países cuyos enfoques presentan una visión plural de la ESyS mientras que los programas implementados no incluyen medidas integrales ni transversales y excluyen a las organizaciones sociales como actor-socio. En este grupo se encuentra Ecuador, cuya Constitución establece una definición sustantiva de la economía que incluye a la ESyS, mientras que la política social que la involucra practica una visión restringida de la misma y focaliza sus acciones en la esfera económica de las organizaciones. En Venezuela, la legislación ha mostrado dinamismo en su actualización para integrar la diversidad de formas de organización productiva solidarias. Sin embargo, el gobierno no ha instituido espacios participativos abiertos a los actores de la ESyS para la co-construcción y co-producción de estas políticas sociales.

En otros casos, por ejemplo el enfoque normativo-institucional de Brasil fomenta la institucionalización de la ESyS con la creación de la SENAES, pero no existe legislación que proteja las diversas formas de organización que la componen, no obstante los proyectos de ley presentados por el propio sector. Sus programas sociales, por otra parte, poseen un amplio alcance, son integrales en su abordaje y su implementación se desarrolla en asociación con los actores del movimiento, las comunidades y gobiernos locales.

En otro grupo, los casos de Argentina y Uruguay son exponentes de políticas sociales que ampliaron el margen del reconocimiento normativo. En estos países se promulgaron normas que contribuyeron al reconocimiento de nuevas formas de organización vinculadas a la ESyS. Por último, en el caso de Chile la ausencia de políticas sociales que involucran a organizaciones del sector de la ESyS se corresponde con un enfoque normativo tradicional.

La década del 2000 ha significado un hito importante en el reconocimiento de la ESyS por parte de la figura estatal en varios países, en contraste con los años 1990. El desafío hoy es dar continuidad y fortalecer el modelo de tercera generación de políticas sociales y consolidar el papel de las organizaciones de la ESyS como agentes co-constructores y co-productores de estas políticas. Para esto, es necesario ampliar la visión y abordaje de la ESyS que mantienen los programas sociales y avanzar en la creación de instancias participativas y consultivas. Por su parte, los actores de la ESyS aún enfrentan el desafío de constituirse como interlocutores del Estado capaces de adaptar el enfoque normativo e institucional de cada país a sus necesidades y realidades.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). "Estudio introductorio", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.

ALCOCK, P.; GLENNERSTER, H.; OAKLEY, A.; y SINFIELD A. (2001) *Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's Contribution to Social Policy*, The Policy Press, Bristol.

ARRIAGADA, I. (2006): “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, Serie Políticas Social, n° 119, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BASTIDAS DELGADO, O y RICHER, M. (2001): “Economía social y economía solidaria: Intento de definición”, CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social, Año 1, n° 1

CASTELAO CARUANA, M.E. (2009): “La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar”, CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social, año 9, n° 17.

CEPAL (2009): “Dinámica del gasto social, las transferencias monetarias y los programas de transferencias condicionadas”, *Panorama social de América Latina 2009*, División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile

CHAVES, R. (2007): “El análisis de la Economía Social en las políticas públicas. Visión de conjunto”. En Chaves, Rafael (dir.) *La Economía social en las políticas públicas*, CIRIEC España, pp. 4-13.

COLINA ROJAS, A. (2006): “El nuevo cooperativismo venezolano: Una caracterización basada en estadísticas recientes”, *Revista Venezolana de Economía Social*, Año 6, N° 12, pp. 227-248.

CONVITE, A.C. (2006): *La política de economía social y desarrollo endógeno del gobierno venezolano (1999-2006)*, Liderazgo y Visión, Caracas.

CORAGGIO, J. L. (2004). *La gente o el capital. Desarrollo local y Economía del Trabajo*, Espacio Editorial, Buenos Aires.

_____ (2007). “¿Qué entender por economía social?”. Introducción a Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo), Editorial CICCUS, Buenos Aires.

DANANI, C. y LINDENBOIM; J. (2002): "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales", Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales,

Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes.

DEFOURNY, J. (2003): “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector”, Vuotto, M. (Comp.) *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*, Fundación OSDE, UNGS, Buenos Aires.

DUCHROW, U. y HINKELAMMERT, F.J. (2007): “Un mundo diferente es posible”. En J.L. Coraggio, *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*, Altamira, Buenos Aires.

D’ELIA, Y. y L.F. CABEZAS (2008) *Las misiones sociales en Venezuela*, Instituto de latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas. Disponible en www.ovsalud.org/doc/Las_Misiones_Sociales_en_Venezuela.pdf

Equipe Do Programa Brasil Local (2008) *Revista do Projeto Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária / PPDLES Primeira Fase: Fev. 2006 à Fev.2007*, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria nacional de Economia Solidária, Brasília.

FAJARDO GARCÍA, G. (2009): “La Economía Social en las Leyes”, CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa, n° 66, pp. 5- 35.

FAVREAU, L. (2005): “Qu’est-ce que l’économie sociale ? Synthèse introductive”, Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, n° ET0508.

FERMÍN, E. (2010): “La crisis del ciclo neoliberal en los países de la región andina”, Revista de Ciencias Sociales, vol. 16, n° 4. Disponible en www.revistas.luz.edu.ve/index.php/rcs/article/view/6743.

FORO BRASILEÑO DE ECONOMIA SOLIDARIA (2006): *Foro Brasileño de Economía Solidaria. La experiencia de gestión y organización del Movimiento de Economía Solidaria en Brasil*, Brasilia.

FRANCO, R. (1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”, LC/R.1625, Comisión Económica para América

Latina y el Caribe. Disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/12726/lcr_1625_paradigmas.pdf.

GARCÍA MÜLLER, A. (2002) “Un análisis de la nueva Ley Especial de Asociaciones Cooperativas de Venezuela”, *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social*, año 2, n° 3.

GUDYNAS, E.; R. GUEVARA y F. ROQUE (2008): *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*, CLAES, Montevideo.

GUERRA, P. (2008): “Desgravación de la presentación realizada en la Mesa Redonda “Instrumentos de inclusión social para el trabajo asociativo”, En: *Seminario Internacional Instrumentos para el desarrollo económico y la protección social. Análisis comparado de experiencias de economía popular y solidaria*, Kolping. Economía Solidaria, Justicia et Pax, Uruguay, pp. 57-69.

HARNECKER, C.P. (2007). “Workplace Democracy and Collective Consciousness: An Empirical Study of Venezuelan Cooperatives”. *Monthly Review*, vol 59, n° 6, pp. 27-40.

HIGUERAY, A.; DÍAZ, B.; CARRERO, M. y S. ARAUJO (2009): “Evaluación del financiamiento público en las cooperativas de un Núcleo de Desarrollo Endógeno en Trujillo, Venezuela”, *Revista Venezolana de Economía Social*, Año 9, n° 17, pp. 65-83.

INFANTE, R. y SUNKEL, O. (2009) Chile: hacia un desarrollo inclusivo, *Revista CEPAL* n° 97, pp. 135-154. Disponible en: www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/3/35853/P35853.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl.

KINGDON, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman Classics Edition, New York.

LANDWERLIN, G.M. (1998): “Política social comparada”, en Aleman Bracho, Carmen y Jorge, Garues Fewer (coord.) *Política social*, McGraw-Hill, Madrid.

LEMAÎTRE, A. (2009): “Hacia una caracterización de la economía solidaria en Brasil”, CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social, año 9, n° 17.

LOZANO, W. (2005): “La izquierda latinoamericana en el poder: interrogantes sobre el proceso en marcha”, *Nueva sociedad*, n° 197 (mayo-jun), pp. 129-145.

MARSHALL, T.H. (1950 [2006]): “Citizenship and Social Class”. En Christopher Pierson y Francis Castles (ed.) *The Welfare State Reader*, Polity Press edition, Cambridge, pp.30-39.

MEDEIROS, A. (2005) Programas e Ações de Apoio à Economia Solidária e Geração de Trabalho e Renda no Âmbito do Governo Federal, Relatório Final do Convênio MTE/ IPEA/ ANPEC– 01/2003, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária, Brasília.

MELO DE LISBOA, A (2000): “Desafíos de la economía popular solidaria”, traducción de Juan Silva, ICECOR. Disponible en: <http://tacuru.ourproject.org/documentos/desafios.pdf>, visitado el 1 de marzo de 2012.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2007): “Apoyo a la implementación del programa MIDES – FOCEM”, Proyecto URU/08/002, PNUD [en línea]. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/7506/1/TDR_Abogado_Redes_Mdeo.pdf

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO (2009) *Relatório de avaliação do Plano plurianual 2008-2011*, Brasília.

MONTORO ROMERO, R. (1998): “Política social comparada”. En: Aleman Bracho, C. y Garues Fewer, J. (coord.), *Política social*, McGraw-Hill, Madrid.

MONZÓN, J.L. (coord.) (2009): *Informe para la elaboración de una Ley de fomento de la economía social*, Ministerio de Trabajo e Inmigración del gobierno de España. Disponible en: www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/129731.pdf.

OSZLAK, O. (1997): “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?” *Revista Reforma y Democracia*, n° 9, CLAD, Caracas.

ORELLANA, E. (2009): *Las Finanzas Sociales y Solidarias en el Ecuador. Verdades y desafíos*. COSUDE, EDUCOPE, UCADE, Quito.

PALOMINO, H.; BLEYNAT, I.; GARRO, S. y GIACOMUZZI, C. (2011) “Cuestiones actuales sobre el universo de empresas recuperadas y las nuevas lógicas de agregación de los actores”, *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionada*, n° 5.

QUIJANO, A. (2007): “¿Sistemas alternativos de producción?”, en Coraggio, J. L. (Org.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, UNGS-Altamira, Buenos Aires.

RADRIGAN RUBIO, M. (2008): “Economía social y su impacto en la generación de empleo. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina. Informe Chile”. En: *Seminario Economía Social y Empleo*, Santiago de Chile, 7 de Noviembre, Universidad de Chile y Programa Interdisciplinario de Estudios Asociativos.

REPETTO, F. (1998): “Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, *Perfiles Latinoamericanos*, n° 12 (junio-diciembre), México.

Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (2007) *Políticas Públicas en Materia de Cooperativas*, MERCOSUR, Intercoop Editora Coop. Ltda., Buenos Aires. Disponible en: <http://www.mercosur.coop/recm/spip.php>

SINGER, P. (2007) “Economía solidaria. Un modo de producción y distribución”, en Coraggio, J. L. (Org.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, UNGS-Altamira, Buenos Aires.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. y VARONE, F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ed. Ariel, Barcelona.

VAILLANCOURT, Y. (2008): “Social economy in the co-construction of public policy”, traducido por Canadian Social

Economy Hub for the Public Policy Committee. Disponible en: www.ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/vaillancourt-se-in-public-policy-2008.pdf.

VUOTTO, M. (2011): El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Serie Documento de Trabajo 217, OIT, Lima.

Páginas web visitadas

Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, Fundación Misión Che Guevara, Venezuela: www.misioncheguevara.gob.ve

Ministerio do Trabalho e Emprego, Programa Economía Solidária em Desenvolvimento, Brasil: www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp

Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador: www.infoinclusion.gov.ec y www.mies.gov.ec

Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay: www.mides.gub.uy

Instituto de Desarrollo Agropecuario, Chile: www.indap.gob.cl

Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Chile: www.fosis.cl

Ministerio de Desarrollo Social, Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, Argentina: www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp

La serie *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* se publica desde 1996. Los documentos contienen:

- Resultados de investigaciones realizadas por miembros del Centro,
- Presentación de actividades académicas,
- Traducciones de artículos publicados en revistas especializadas en economía social.

Documento 85

Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas. UBA

Editor responsable: Mirta Vuotto

Ciudad de Buenos Aires, junio de 2014