

EJE 2 “POPULISMOS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES”

DESARROLLO, INTEGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA ESOL: AVANCES Y LIMITES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS REALIDADES LEANDRO MORAIS (Brasil)

Resumen

La Economía social y solidaria ESS puede desempeñar al diseño del nuevo modelo (otros principios y valores, ejemplo, primacía de las personas sobre el capital, respeto al medio ambiente, acciones empresariales más transparentes y sostenibles). En un contexto de crisis existe la posibilidad de pensar las bases de un modelo económico mejor. Las iniciativas de la ESS pueden encontrarse en muchos países bajo distintos nombres. En realidad, la existencia y crecimiento de este campo de la práctica ha dado lugar a programas y acciones en instituciones públicas para promover estas prácticas como opciones con respecto al trabajo, los ingresos, la participación social y democrática y una mejor calidad de vida (Morais & Bacic, 2009). La proporción de la ESS está creciendo en términos de empleo, importancia económica y penetración social.

Voy a desarrollar el tema de la Economía Social y Solidaria, un tema que continúo trabajando con la OIT hace cinco años y también continuo trabajando en el Brasil como consultor del instituto Polis para asuntos del gobierno de la elaboración de políticas públicas en el ámbito de la economía social y solidaria, y también en el ámbito de desarrollo territorial y generación de trabajo y agenda para comunidades vulnerables.

Empiezo con un contexto general muy conocido sobre todo en nuestra región que es un contexto marcado por la exclusión social. Hay un porcentaje muy pequeño de personas que tienen alrededor del 50% de la riqueza global, un contexto de extrema concentración de gente donde 40% de la mano de obra mundial, sus familiares están condenados a la pobreza e inseguridad. También un contexto donde la degradación ambiental, la contaminación del agua, tierra, aire, y de la biodiversidad de los recursos naturales, etc. representa una grave amenaza para el desarrollo sostenible.

Tenemos un escenario donde el modelo actual de producción de consumo, el modelo actual de generación de riqueza es un modelo excluyente, un modelo que incluso en este momento se puede pensar desde una crisis no solamente económica y financiera sino también de paradigmas. Se puede pensar la

posibilidad de un cambio de paradigmas que pasa por el cambio del modo de producir, del modo de consumir, donde la economía social y solidaria puede tener un papel para ayudar a construir ese nuevo paradigma.

El contexto de crisis y oportunidades, la posibilidad de pensar las bases de un modelo económico más sostenible incluso por una cuestión de necesidad por lo que estamos viviendo en ese momento. La exclusión, la concentración, la presión ambiental nos están dando una alerta de que el modelo debe ser cambiado, y la economía social y solidaria puede desempeñar un rol en el diseño del nuevo modelo con otros principios y valores como la primacía de las personas sobre el capital, respeto al medio ambiente, acciones empresariales más transparentes y sostenibles.

¿Qué es la economía social y solidaria? No existe un consenso en la literatura con respecto a su definición. En cada país, incluso dentro del mismo país, no tiene un acuerdo sobre lo que es la economía social y solidaria, algunos la llaman incluso economía popular. Por lo tanto, las iniciativas de la economía social y solidaria pueden encontrarse en muchos países bajo distintos nombres.

En realidad, la existencia y el crecimiento de este campo, de la práctica, ha dado lugar a programas y acciones en instituciones públicas para promover estas prácticas como visiones con respecto al trabajo, los ingresos, la participación social y democrática, y una mejor calidad de vida. Hemos observado, incluso a partir de mi trabajo con la OIT donde he tenido la oportunidad de visitar países de diferentes continentes que están trabajando con el tema, que la economía social y solidaria está creciendo en términos de empleo, importancia económica y penetración social. Aunque este sea un escenario positivo, tenemos muchas dificultades y muchas fragilidades para la construcción del diseño de la economía social y solidaria.

Con respecto a las tendencias de las políticas públicas de la economía social y solidaria y sus instrumentos, y el apoyo del estado, del gobierno para realizar los emprendimientos desde este enfoque y con ello enfrentar las debilidades. Los emprendimientos de las políticas de la economía social y solidaria inician una nueva 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 economía social y solidaria dadas su fragilidad y vulnerabilidad institucional en relación con las coyunturas políticas. En mucho de los casos, las políticas públicas para la economía social y solidaria no son políticas de estados, son políticas de gobierno y cuando se cambia el gobierno, se cambian las políticas.

No tenemos las condiciones para desarrollar en el tiempo necesario estas políticas. Hay algunos desencuentros en términos de quién hace la política de economía social y solidaria dentro de la estructura gubernamental. Como no hay una definición conceptual clara, no hay tampoco una definición clara de qué parte del gobierno debe desarrollar estas políticas. Vemos entonces que en algunos países se hacen a través del Ministerio de Desarrollo Social, otros a través del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Economía, entonces no hay una cabeza y por ende no hay una concatenación entre las políticas lo que hace aumentar la fragilidad de las políticas públicas en pro de la economía social y solidaria. Y cuando digo economía social y solidaria, me estoy refiriendo al trabajo de los emprendimientos económicos solidarios como los trabajos de las asociaciones, de las fundaciones, de las instituciones, de las cooperativas que también hay un rollo muy grande para definir qué tipo de cooperativa, por ejemplo, se puede considerar como la cooperativa de la economía social y solidaria, y qué tipo de cooperativa hay que se utiliza el nombre de la cooperativa y también de los aspectos jurídicos de la cooperativa para precarizar el mercado de trabajo. Entonces, tenemos un gran reto para definir y para ver qué puede considerarse y lo que no se puede considerar, y a partir de ahí tener una estructura pública gubernamental que pueda conceder su apoyo a estas políticas de economía social y solidaria.

En base a los análisis de algunas experiencias internacionales, al analizar estas políticas públicas de economía social, incluso algunas no son consideradas como políticas públicas sino son proyectos de apoyo circunstancial a los impedimentos, paso a detallar lo que he encontrado al analizar las diferentes políticas públicas en todos los continentes que llevan adelante. Primero, acciones para la calificación profesional de los seguimientos informales.

Hay toda una discusión que es preciso enfrentar el reto de la informalidad por diversas cuestiones, por cuestiones de seguridad, por cuestiones laborales, por cuestiones de renta, por cuestiones de protección social. De ahí es que se pasa por algunos programas de calificación profesional para determinar las áreas en que tienen la capacidad de incidir los profesionales que ahora están calificados para eso. También iniciativas convencionales para diseminar un microcrédito. Hay muchas experiencias interesantes de microcrédito en el mundo. Se hace, por ejemplo, en términos más conocido en Asia como el Granny Bank y hay muchas experiencias en Latino América, incluso como moneda social que es un término que está cobrando cada vez más fuerza y es muy importante.

En Brasil por ejemplo, tenemos una gran experiencia desde el Banco Palmas que está cambiando la realidad de un barrio de Brasil muy pobre con 210 mil habitantes, gracias a la implementación de las monedas sociales. Tenemos que mirar, capitalizar en la región estas experiencias del microcrédito. La promoción del desarrollo de los súper-archivos populares incluso aquí hay un punto importante de conexión que deben tener las cooperativas populares con el tema de la universidad, porque la universidad tiene un papel fundamental en la

diseminación de estos elementos para un nuevo cambio, para pensar en las posibilidades de cambiar este paradigma de desarrollo.

Las cooperativas populares cuando son desarrolladas en las universidades permite la generación de un conjunto de conocimientos para las prácticas de extensión, para las prácticas de investigación y para las prácticas de incidencia, porque poco a poco debe ir introduciendo el tema en las cadenas de valores, incluso en las disciplinas, en las asignaturas de enseñanza. También apoya la organización de la sociedad civil, hay muchas experiencias interesantes apoyando estas iniciativas que debemos aprender con ellas para incluso desarrollar en otras regiones y en otros países. Además el establecimiento de centros públicos de economía social y solidaria está ganando mucho espacio en muchos países.

Cuando analizamos estas políticas o este conjunto de apoyo a las políticas públicas, entendemos que son políticas en construcción, son políticas de experimentación. Cuando analizamos los instrumentos de las políticas, ¿cuáles son los principales instrumentos que se han encontrado en los países para fortalecer, para impulsar la economía social y solidaria? Primero, instrumentos de formación, educación básica y calificación profesional. Sabemos que sin la calificación profesional los emprendimientos están siempre sujetos a las debilidades estructurales de las personas que hacen parte de ese emprendimiento. Aquí tenemos la idea de fortalecer los emprendimientos y para eso, como ya he dicho, la calificación profesional, la educación, la formación es muy importante. En Brasil tenemos un programa de calificación técnica para los beneficiarios de los emprendimientos de economía solidaria, sin embargo cuando empieza la formación de la calificación profesional los beneficiarios que participan de los programas tienen debilidades estructurales de educación básica. Entonces es necesario pensar desde la perspectiva ampliada cuando se piensa la formulación de las políticas públicas para que los gobiernos estén trabajando en forma conjunta con el Ministerio de Educación junto con el de Trabajo, junto con el de Salud, Desarrollo Territorial etc., porque no son políticas aisladas, son políticas que deben ser pensadas en forma integral. En Brasil por ejemplo, en muchos casos los problemas de calificación técnica para los beneficiarios de los programas de transferencia, cuando se hace un programa para la calificación técnica las personas no saben hacer cuentas simples, matemática sencilla, entonces hay un problema estructural de formación que se permite incluso pensar el cambio en ese sentido.

Asistencia y asesoramiento técnico para el establecimiento, desarrollo y consolidación de las empresas dentro de la economía social y solidaria. Desde el punto de vista de las universidades que tienen un papel muy importante, también las organizaciones del tercer sector que hacen el desarrollo de algunos emprendimientos para ese tipo de política.

El desarrollo de las tecnologías adecuadas y su acceso a ellas. Las tecnologías de la información, de comunicación son nuevas realidades y los emprendimientos de

economía social y solidaria no pueden vivir fuera de esta nueva realidad. Estas realidades de las nuevas tecnologías incluso permiten a los emprendimientos actuar en red y esta actuación en red es algo muy importante para el fortalecimiento desde el punto de vista del mercado, del consumo, y también desde la producción en términos de un comercio justo y solidario. Es posible y necesario tener las tecnologías de información y comunicación y ser parte de los emprendimientos y no vivir fuera de ellos.

El acceso a créditos de financiamiento solidarios. Hay ejemplos muy interesantes de microcréditos, de fondos rotativos solidarios tanto en países, en regiones, entre países. Por eso es importante esta discusión aquí para pensar esto de forma inclusiva entre los países.

La definición de los marcos jurídicos y reguladores es un punto fundamental para fortalecer los emprendimientos. Percibimos que en mucho de los países hay buenas intenciones pero no hay una estructura jurídica para llevar adelante las políticas de los emprendimientos como políticas de estado. Hay vacíos jurídicos que se deben cubrir para avanzar, regular y reglamentar las políticas públicas hacia la economía social y solidaria.

La definición de las estructuras gubernamentales en los diferentes niveles para la acción de la economía social y solidaria. En cada país se hacen las políticas en un ministerio, en una consejería, etc. A veces, en muchos de esos países se piensan estas políticas como políticas aisladas, y no hay una integración entre las diferentes estructuras del gobierno. Hay una fuerte tendencia a la transversalidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria. Se puede pensar, por ejemplo, la economía social y solidaria, como vemos en muchas experiencias, en términos de desarrollo rural con las experiencias que se trabajan conjuntamente el tema de la seguridad alimentaria, el tema del desarrollo rural de territorios marginalizados. Es posible pensar proyectos, programas, acciones, que además de permitir un desarrollo territorial y rural, permite además el apoyo a la producción de los pequeños productores rurales y con eso también trabajamos la cuestión de la seguridad alimentaria.

La definición de programas de políticas específicas y transversales, y la constitución y organización de la oferta y la demanda en la producción del sector donde también el poder público tiene un papel muy importante. Por ejemplo en el Brasil tenemos los llamados programas de adquisición de alimentos. Los gobiernos municipales, estatales y federales compran la comida para las escuelas públicas y tienen que hacer un proceso de licitación para la adquisición de esa comida. Hemos visto muchos casos en que las comidas son compradas de territorios muy lejanos de donde se van a ofrecer, y eso no tiene nada que ver con la especificidad de la comida de la región.

Después del programa de adquisición de alimentos, el PAA en Brasil, se puede comprar 30% de los alimentos de las escuelas públicas de los pequeños

productores rurales. Esto es muy importante porque el desarrollo del territorio permite que las personas no deban salir de su región para conseguir empleo en áreas más dinámicas y además trabaja el tema de la seguridad alimentaria y de la posibilidad de que en estas regiones las personas puedan alimentarse de lo que están acostumbradas a comer. Esto es un programa que se puede pensar desde la perspectiva de la transversalidad de la economía social y solidaria, y garantizando un mercado para la producción para que después estos emprendimientos puedan incluso vender a otros mercados y no solamente al gobierno, y así de esta manera intentar emanciparlos de la necesidad de contar con la ayuda del sector público. Es una ayuda muy importante que estamos haciendo en el Brasil y en otros países también con resultados muy positivos.

Debemos tener en cuenta la heterogeneidad de las acciones para el desarrollo de las políticas. Podemos intentar sistematizar en cuatro grandes grupos la implementación de esas políticas: 1) Políticas que afectan directamente a las organizaciones de la economía social y solidaria en sus imposiciones jurídicas y normativas como las que establecen las cooperativas, la sociedad mutua, hablando en términos jurídicos, le da vida, le da la posibilidad de mantener a estas políticas. 2) Políticas macroeconómicas con la ayuda de términos fiscales y financieros que privilegian a las organizaciones de la economía social y solidaria permitiéndoles, por ejemplo, intereses subsidiados y mayor acceso a los créditos. Sabemos que ese modelo de desarrollo privilegió a las grandes empresas, privilegio los grandes conglomerados y hay muchas posibilidades de hacer algo con las pequeñas empresas, las empresas sociales, los organismos de economía social y solidaria. Es importante pensar de forma más activa la posibilidad de acceso al crédito. Entendemos el crédito no solamente como un instrumento económico sino también como un instrumento político de acción. Es preciso tener una visión acerca de estos temas.

Las políticas diseñadas para ser implementadas en diferentes niveles geográficos. Por ejemplo, local, regional, nacional. Estamos ahora discutiendo en la OIT el tema de la cooperación Sur-Sur y como la cooperación Sur-Sur puede incursionar la economía social y solidaria, pensando mercados regionales desde el punto de vista internacional. Estamos aquí en un ambiente muy productivo para pensar estas posibilidades, incluso dentro del tema del MERCOSUR solidario que es un espacio muy importante para pensar, reflexionar e impulsar políticas que puedan hacer más, que puedan fortalecer los emprendimientos a nivel regional.

Políticas diseñadas para activar ciertos sectores de la economía y grupos específicos como las políticas para promover la agricultura, vivienda de bajos ingresos, generación de empleos para los jóvenes. También hay experiencias muy interesantes cuando se trata de los jóvenes y de la agricultura y que pueden ser pensados de forma transversal. En África tuvimos la oportunidad de conocer algunos emprendimientos que trabajan el tema de la energía solar y fabrican estructuras utilizadas en las casas, en las industrias, con una fuente de energía

solar. Esta es una fuente más limpia que inclusive permite trabajar el tema de la sostenibilidad.

Esta experiencia permite que los jóvenes de regiones muy pobres de África aprendan y se califiquen para ese tipo de emprendimiento, incluso ahora están dando consultorías de trabajo para el montaje y manutención de los equipos en esta área, que es un área muy importante para el nuevo modelo y también que permite que los jóvenes tengan la perspectiva de trabajo y no necesitan salir de sus regiones donde nacieron.

Entonces podemos, incluso siguiendo una metodología canadiense que sugiere cuatro categorías para pensar las políticas públicas de economía social y solidaria, de ahí el efecto de la transversalidad como políticas territoriales. Cuando se hace la política permite trabajar el tema de desarrollo del territorio, al mismo tiempo que califican determinados grupos específicos para hacer estas políticas, al mismo tiempo que permite la generación de trabajo para esas personas, al mismo tiempo que mejora la infraestructura regional.

Por ejemplo, en Brasil, en Latino América, también en África, en Asia, he conocido algunas experiencias muy interesantes que se hacen para mejorar la calidad de la infraestructura de las regiones, por ejemplo las regiones rurales con el tema del transporte y con eso además de mejorar el territorio, permite que las personas puedan quedar en su territorio, permite la generación de trabajo, y permite también la posibilidades de tener perspectivas para la inserción en el mercado laboral y eso se hace con emprendimientos de la economía social y solidaria.

Se puede pensar políticas en base a los instrumentos genéricos para el desarrollo que va desde la asesoría técnica, el desarrollo de tecnologías para ese proceso, el microcrédito y muchos otros elementos dentro de esa perspectiva del desarrollo. Políticas sectoriales también se pueden hacer para determinar los sectores de la actividad económica pero que sin embargo tienen la capacidad de transversalidad esas políticas sectoriales. Políticas a favor de poblaciones, los llamados “target groups” que son por ejemplo los grupos menos favorecidos de la sociedad, más marginalizados, que tienen capacidad de inserción con esas políticas. Tenemos algunos ejemplos muy interesantes como el de las personas que estuvieron en la cárcel y que al salir deben hacer algún tipo de trabajo.

En el Brasil, a través de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria, se tiene un proyecto muy interesante con el Ministerio de Justicia que trabajan cuando las personas están aún en la cárcel la posibilidad de la calificación para que al salir pueden tener una inserción en determinados trabajos. Hay algunas experiencias muy positivas sobre el tema. Otro ejemplo muy interesante es el trabajo compartido que realiza con el Ministerio de Salud que trabaja el tema de los discapacitados mentales por medio del trabajo de inserción socio-laboral para

que puedan hacer determinados tipos de trabajos que les permita seguir siendo parte de la sociedad.

Desde nuestro punto de vista, las políticas deben ser construidas de abajo hacia arriba. Es decir, no pueden ser políticas de gabinete, no pueden ser políticas pensadas en una oficina solamente. Deben tener la participación social, la participación de los que de hecho actúan en la construcción, en la institución de la política. ¿Por qué? Porque las personas que están haciendo posible la construcción de las políticas, llevando a los emprendimientos, son las personas quienes saben realmente de las debilidades, de las potencialidades. Estas políticas tienen que ser construidas conjuntamente con estas personas.

Hay cuatro grandes puntos que la economía social y solidaria permite la conexión con las políticas y pensar en modelos de desarrollo. Políticas locales de generación de trabajo, la transversalidad de las acciones, los programas de garantía de empleo público (Public Work Empowerment Program) que son del gobierno utilizando los servicios de la producción de los emprendimientos, como el tema de la merienda escolar, la cooperativa de costureras que hacen los uniformes para las escuelas públicas, entonces el gobierno da para más allá de algo asistencialistas, estamos pensando en políticas para el punto emancipatorio y no solamente en políticas asistencialistas. Hay toda una discusión internacional que es muy interesante y sirve además para pensar en políticas de emancipación. Por ejemplo, ahora en Brasil tenemos el programa "*Bolsa Familia*" que es un programa de transferencia monetaria condicionada que llamamos de la tercera fase o tercera generación.

La primera generación sería dar el dinero porque son personas indigentes, la segunda generación es que estos beneficiarios que reciben la renta tiene que tener sus hijos en la escuela y además sus hijos deben estar al día con la cuestión de salud para así intentar romper el círculo intergeneracional de la pobreza, y la tercera generación que estamos trabajando ahora con el gobierno del Brasil, es pensar como los beneficiarios pueden salir del programa, estar emancipados. Esta es una tarea muy difícil, muy compleja pero para intentar impulsar la tercera generación que es como se transforma un programa de transferencia de renta, que es asistencialista, hacia un programa emancipatorio.

Tenemos muchos desafíos porque hay debilidades cuando se piensa en la estructura y el funcionamiento de los emprendimientos de la economía social y solidaria. Hay muchas dificultades económicas, dificultades políticas, dificultades técnicas y dificultades jurídicas y legales.

La economía social y solidaria es un punto cuando pensamos desde la perspectiva social de políticas para contribuir a la formación del nuevo modelo de desarrollo. Es una realidad porque ya tienen muchos países por todo el mundo y su proporción está creciendo en términos de empleo, de importancia económica y de penetración social. Países que ahora están viviendo problemas de crisis, por

ejemplo los europeos, España tiene una experiencia muy importante. Incluso dos de las experiencias que resultaron más fortalecidas son las regiones que fueron menos impactadas por la crisis del desempleo.

Tenemos instrumentos de acción y políticas públicas, tenemos diversos tipos de acción, como hemos visto son políticas en construcción, aún tenemos que pensar y reflexionar sobre eso. Existe la posibilidad de pensar acciones transversales no solamente desde el punto de vista económico sino también social, político, del medio ambiente, pero debemos enfrentar desafíos, los retos. El marco jurídico y normativo a la temporalidad de las políticas públicas que son políticas de gobierno de estado, los instrumentos para evaluar el impacto. Estamos trabajando eso ahora desde la universidad, contamos con leyes de colaboración. Desde la OIT es un tema que está ganando mucha fuerza por la necesidad de crear instrumentos para evaluar esas políticas. ¿Cómo evaluamos el impacto de las políticas territoriales desde el punto de vista de la heterogeneidad de los instrumentos?

Una mejor integración de las políticas dentro de los diferentes niveles de gobierno, sectorial y regional, de ahí la importancia de este momento aquí. Dentro de los países, dentro de los municipios, las diferentes secretarías lanzan programas diferentes, utilizan bancos de datos diferentes cuando en realidad podrían utilizar los recursos de forma compartida pensando en las políticas de forma articulada y eso permitiría reducir el monto de los recursos financieros necesarios para las políticas y podrían dinamizar el proceso y por ende volverlos más grandes desde el punto de vista de la actuación.

Fomentar el dialogo entre las organizaciones de la sociedad civil y los políticos para sensibilizar sobre este tema y sobre las posibilidades de contribución hacia este nuevo modelo.