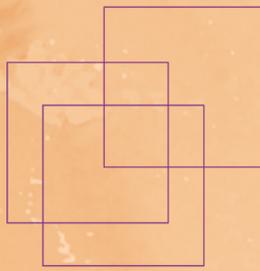




Organización Internacional del Trabajo



Centro Internacional de **Formación**

Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.

El caso de Brasil



Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.

El caso de Brasil

Leandro Pereira Morais¹

¹ Economista, Doctor en Economía (UNICAMP). Profesor de la PUC CAMPINAS y FACAMP. Consultor del Instituto Polis, de la Agência de Desenvolvimento Solidário – Secretaria Nacional de Economía Solidaria (ADS-CUT-SENAES) y del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, OIT-ONU.

Copyright © Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2015. Todos los derechos reservados.
Primera edición 2015

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes al Centro Internacional de Formación de la OIT, Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia, solicitudes que serán bien acogidas.

Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable.
El caso de Brasil

ISBN 978-92-9049-779-0

Primera edición 2015

Coordinación Roberto Di Meglio

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por el Centro, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

As publicações do Centro, bem como um catálogo ou lista de novas publicações, podem ser obtidas no seguinte endereço:

Las publicaciones del Centro Internacional de Formación de la OIT pueden obtenerse pidiéndolas a:

Publicaciones, Centro Internacional de Formación de la OIT

Viale Maestri del Lavoro, 10 - 10127 Turín, Italia

Teléfono: +39 - 011 - 6936693

Fax: +39 - 011 - 6936352

E-mail: Publications@itcilo.org

Web: www.itcilo.org/es/our-publications

Diseño y composición por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia

Prólogo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) posee una larga tradición y experiencia en economía social y solidaria. El primer documento oficial que hace referencia directa a empresas de la economía social se remonta al año 1922. El compromiso de la OIT con el progreso de la economía social y solidaria se basa en su Constitución y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa del 2008 donde se afirma que, en un mundo globalizado, “las empresas productivas, rentables y sostenibles, junto con una economía social sólida y un sector público viable, son fundamentales para un desarrollo económico y oportunidades de empleo sostenibles”.

El concepto de Economía Social y Solidaria (ESS) se está utilizando cada vez con más frecuencia para referirse a un conjunto de actividades económicas que, incluyen organizaciones tales como asociaciones, cooperativas, fundaciones, mutuales y empresas sociales que se rigen por principios, valores y prácticas que tienen que ver con la participación, la democracia, la solidaridad y el compromiso con el medioambiente y que tienen como prioridad una finalidad social.

El sector de la economía social no solo ha sido resiliente a las crisis económicas en materia de empleo, es también una respuesta concreta, desde la sociedad civil, a sus propias necesidades a través, por ejemplo, de la provisión de servicios básicos que los sistemas tradicionales del estado de bienestar ya no están en condición de proveer y que al sector privado tradicional no interesa proporcionar.

La Economía Social y Solidaria sigue expandiéndose en muchos países y el reconocimiento de su papel para un desarrollo sostenible e inclusivo está en aumento. De hecho, hay cada vez más gobiernos que ven la Economía Social y Solidaria como una esfera de trabajo fundamental para abordar desafíos relacionados con el empleo, la provisión de servicios y el nivel de cohesión social, entre otros.

Este artículo examina el caso del Brasil, en el que las políticas públicas, entendidas en sentido amplio como marcos legales, políticas públicas relacionadas con el tema del crédito, la fiscalidad, la formación, la educación, la salud, la infraestructura y las licitaciones públicas, han sido diseñadas explícitamente para apoyar la Economía Social y Solidaria. El texto apunta a describir y explicar el contexto general y la evolución, desde un punto de vista histórico e institucional, del proceso que ha fomentado un marco político más favorable.

Los aspectos más relevantes abarcados son:

- contexto y evolución de la Economía Social y Solidaria en los últimos años;
- identificación de las principales medidas (leyes, políticas públicas, programas, reformas institucionales, etc.) del Gobierno para apoyar la Economía Social y Solidaria;
- análisis de los desafíos clave que la Economía Social y Solidaria enfrenta.

En Brasil, la ESS constituye un campo de importancia creciente. Sin embargo, queda un vacío en el ámbito legal de las políticas públicas del país. Este artículo, además de fomentar el debate sobre el papel de la ESS, subraya la necesidad de avanzar en el reconocimiento de la ESS como herramienta transversal para conseguir objetivos económicos, políticos y sociales y para establecer, de este modo, las bases para un entorno favorable a su desarrollo futuro.

El objetivo de este trabajo es promover una comprensión más completa y profunda del escenario brasileño en lo relativo a la Economía Social y Solidaria, compartir ejemplos de apoyo a este sector y resaltar el papel de la ESS para un desarrollo inclusivo y sostenible mediante el trabajo decente.

Damos las gracias al autor, Leandro Morais, por su trabajo de investigación y recopilación y esperamos que el contenido sea de utilidad para aquellos lectores que quieran conocer más de cerca el modo en que la Economía Social y Solidaria contribuye a la construcción de un nuevo modelo de producción y consumo.

Vic Van Vuuren

Director del Departamento de Empresas

OIT

Ginebra

Índice

Prólogo.....	iii
Resumen	vi

La necesidad de políticas públicas integradas para la Economía Social y Solidaria: la experiencia brasileña 1

Introducción 1

1. Economía Social y Solidaria (ESS) y su contribución a una visión integrada de desarrollo 3

2. Instituciones públicas de apoyo a ESS a partir de una visión integrada de desarrollo 5

2.1 Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES): 10

2.2 Hacia la caracterización y evaluación de EES en el Brasil 12

Consideraciones Finales 23

Resumen

En la agenda política a nivel nacional, la Economía Social y Solidaria es un elemento de importancia creciente en el Brasil. Se le reconoce cada vez más importancia a su papel en la creación de nuevos y mejores puestos de trabajo y en la mejora de las condiciones de vida de las franjas de población más débiles. El presente artículo hace énfasis en la necesidad de avanzar hacia la superación del vacío legal todavía presente dentro de las políticas públicas de ESS, así como en la necesidad de fortalecer las redes de ESS y de crear instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas en sus respectivos territorios.

A lo largo del artículo, el autor proporciona una visión de conjunto de las principales instituciones que en los últimos años se han ocupado de este tema y de las reformas, programas y demás iniciativas que han impulsado el avance del sector de la ESS. En la parte final del artículo encontramos un examen de los desafíos a los que la ESS hace frente en el Brasil, que abarca temas generales de apoyo a este sector tales como la evaluación de las políticas, el establecimiento de redes y la integración con otros sectores y niveles de poder.

El análisis del contexto brasileño ofrece una interesante contribución al debate internacional sobre el tema, subrayando la necesidad de avanzar en el reconocimiento de la ESS como herramienta transversal para conseguir objetivos económicos, políticos y sociales, estableciendo las bases para crear un entorno favorable a su desarrollo futuro.

La necesidad de políticas públicas integradas para la Economía Social y Solidaria: la experiencia brasileña

Leandro Pereira Morais²

Introducción

La Economía Social y Solidaria (ESS) constituye un campo de creciente importancia en la Agenda de discusiones y prácticas, en el ámbito gubernamental, para las políticas públicas en sus diversas instancias, los organismos multilaterales, y los investigadores en el área, en el Brasil y en el mundo. Por lo tanto, se refiere a una realidad mundial y contempla un modelo de generación de empleo y de ingresos que se caracteriza por la autogestión, la participación, la cooperación y la solidaridad de los involucrados.

Asimismo, se entiende que la generación de empleo y de ingresos en el ámbito local, a partir de instrumentos de la ESS, también constituye uno de los elementos que pueden contribuir al desarrollo territorial, si se tiene en cuenta que genera dinámica económica y un determinado “empoderamiento” social y político, en particular en las regiones más periféricas, con bajo dinamismo económico y alto índice de pobreza (Morais & Di Meglio, 2014)³.

Sin embargo, la experiencia práctica (*praxis*), de diversos países, indica que la ESS es todavía un campo marcado por la fragilidad y por la fragmentación en lo que se refiere a la actuación de los Emprendimientos Económicos Solidarios (EES) en sus territorios. Esas constataciones derivan de

que esas experiencias carecen de políticas públicas estatales (y no solo del Gobierno), de asesoría técnico-profesional (que parte de la cualificación de los trabajadores y cooperados y pasa por las esferas de la producción, la comercialización y el acceso a crédito) y de que se articulen mejor las redes de EES.

Además, es necesario aprovechar mejor el carácter de transversalidad inherente a sus actividades socioeconómicas. Es decir que es necesario avanzar en las potencialidades que existen en este campo de prácticas, que permite la confluencia de objetivos en los ámbitos económico, social, político, cultural y ambiental. En otras palabras, se debe pensar en políticas integradas de desarrollo.

Cuando se discuten esas políticas con base en una visión integrada de desarrollo, se deben tener en cuenta determinados aspectos para su construcción, puesta en práctica y supervisión en los respectivos territorios. Se trata, por lo tanto, de desarrollo “endógeno” asentado en la cooperación, en el aprendizaje, en los conocimientos tácitos, en las culturas técnicas específicas y en las interrelaciones sinérgicas (Ortega, 2008)⁴. La idea de desarrollo endógeno se apoya en la visión de que los sistemas productivos consisten en un conjunto de factores materiales e inmateriales que permiten que las economías locales y regionales adopten caminos para el crecimiento económico y el desarrollo social. Las trayectorias que esas economías deben seguir dependen tanto de los recursos internos (territorio y sus instituciones de apoyo, incluidos los movimientos sociales y políticos de apoyo) como de

² Economista, Doctor en Economía (UNICAMP). Profesor de la PUC CAMPINAS y FACAMP. Consultor del Instituto Polis, de la Agência de Desenvolvimento Solidário – Secretaria Nacional de Economia Solidária (ADS-CUT-SENAES) y del Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, OIT-ONU.

³ Morais, Leandro; Di Meglio, Roberto. *Desenvolvimento Territorial e Economia Solidária (ESOL): conexões com a geração local de trabalho e renda*. In: Revista de Desenvolvimento Econômico Territorial. Brasília: SEBRAE, 3 ed. Junho, 2014.

⁴ ORTEGA, A. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

su adaptación y/o aprovechamiento de los estímulos de las políticas macro, regional, industrial y demás políticas sectoriales, además de las políticas sociales.

En esta perspectiva, al referirse a una visión integrada de desarrollo, hay que considerar la importancia de las siguientes dimensiones: *a)* económica: relacionada con la creación, acumulación y distribución de la riqueza; *b)* social y cultural: implica calidad de vida, equidad e integración social; *c)* ambiental: se refiere a los recursos naturales y la sostenibilidad de los modelos de medio y largo plazo y *d)* política: se trata de aspectos relacionados a la gobernanza territorial, así como al proyecto colectivo y sostenible.

Y, según nos sugiere la CEPAL (2012)⁵, una visión integrada que se constituye a partir de estas propuestas de largo alcance requiere actores que participen realmente, se comprometan y asistan en la coordinación del proceso. Por lo que es fundamental la amplia participación de los actores sociales involucrados con la co-construcción del proyecto de desarrollo de sus respectivos territorios y regiones, con una perspectiva “de abajo hacia arriba”.

En la práctica, este “nuevo” fundamento de actuación para el desarrollo inclusivo y sostenible, tiene como base la interrelación de principalmente tres frentes de actuación: *a)* sectoriales: con el objetivo de lograr mejoras permanentes en la eficiencia y la productividad de los sectores productivos, a partir de acciones para la cualificación, la formación, las innovaciones tecnológicas etc.; *b)* territoriales: formas de administrar y gestionar los recursos endógenos (mano de obra, recursos naturales e infraestructura), buscando la creación de un entorno local favorable y *c)* medioambientales: a partir de acciones para la conservación de los recursos naturales y el respeto ecológico, considerado como valor estratégico en el plano del desarrollo local.

La relación entre las políticas integradas de desarrollo y la necesidad de una mayor participación

social encuentra espacio de actuación en el campo de la ESS, considerando que ésta presenta un carácter transversal, que puede movilizar las diferentes esferas de la acción pública y social, como se mencionó con anterioridad.

En esta perspectiva, la razón de este artículo es fomentar ese debate, en el intento por sensibilizar y proponer la puesta en práctica de políticas públicas estatales que fortalezcan dichas experiencias, y que posibiliten el surgimiento de otras. Indica también la necesidad de que se creen y refinen mecanismos de evaluación de las políticas públicas de ESS.

Con este fin, el presente trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se debate la visión de desarrollo integral y el potencial de la ESS como patrocinadora de este tipo de política; en la segunda parte se presentan algunas instituciones públicas de otras esferas (tales como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia del Gobierno Federal) que, a pesar de desarrollar e implementar cada vez más y de forma recurrente sus políticas respectivas, presentan ideas y proyectos que incluyen la ESS como instrumento de apoyo adicional. Así pues, el texto presentará la evolución histórica de la aparición de la SENAES (Secretaría Nacional de Economía Solidaria), organismo encargado de las políticas públicas de ESS en el Brasil (dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo, MTE) y sus programas puestos en práctica desde su creación en 2003 hasta nuestros días. Este estudio apunta a la necesidad de avances en la discusión acerca del vacío legal todavía presente dentro de las políticas públicas de ESS, así como a la necesidad de fortalecer las redes de ESS y de creación de instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas en sus respectivos territorios.

Se entiende que, al acompañar esa estructura de trabajo, el texto permitirá abordar aspectos relacionados con la “economía política de la ESS”, es decir, el examen de la trayectoria de constitución y evolución de la ESS en el Brasil, antes y después de la SENAES en calidad de Secretaría Nacional responsable del tema, y describir los principales aspectos de las políticas públicas diseñadas y puestas en práctica no solo en SENAES, sino también en otros ministerios, con base en los elementos de la ESS. Dicho tema es poco discutido

⁵ Documento (2012): “Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada de desenvolvimento”. Disponible en: http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-SES-34-Cambio_estructural.pdf

en el análisis, la sistematización y las reflexiones en el país, lo que caracteriza los aspectos innovadores de este trabajo. En consecuencia, se desvelarán los principales retos que guían la ESS en lo referente a la capacidad del Estado para establecer, institucionalizar, financiar, supervisar y evaluar esas políticas, y otros elementos intrínsecos que se despliegan de la participación social y política de los involucrados y sus respectivos territorios en todo este proceso. Las consideraciones finales tienen la intención de dilucidar, en resumen, las principales enseñanzas extraídas y aprehendidas a lo largo de este proceso constante de co-construcción de las políticas de apoyo a la ESS; enseñanzas que, muy probablemente, servirán no solo para el Brasil, sino también para otros países.

1. Economía Social y Solidaria (ESS) y su contribución a una visión integrada de desarrollo

Como se ha indicado anteriormente, la ESS permite, en la práctica, pensar en acciones que atienden los aspectos constitutivos de la visión de desarrollo integrado, un camino hacia el desarrollo sostenible e inclusivo. Esto es lo que Morais (2013)⁶ señala como el carácter “transversal” de la ESS. En otras palabras, la ESS no se refiere solamente a un problema económico, sino que también puede involucrar otros temas como la sociabilidad en los territorios, la participación política de las personas, el grado de organización asociativa, la preservación del medio ambiente, la afirmación de las identidades culturales, etc. Este hecho también es mencionado por Souza (2012)⁷, que defiende el carácter “multidimensional” y “multiterritorial” de las acciones en el ámbito de la ESS.

Según França Filho (2006)⁸, es en este sentido que los proyectos de ESS pueden y se llevan a cabo en diferentes departamentos del Gobierno, puesto que implican diferentes temas, tales como la educación ambiental, el transporte, el ocio, la vivienda, la seguridad alimentaria, etc. Por lo tanto, esta “vocación a la transversalidad” requiere “complejidad” en su tratamiento.

De acuerdo con el estudio de la Confederación de las Entidades para la Economía Social (CEPES, 2011)⁹, que analizó 47 programas y proyectos ejecutados en 27 países (entre ellos, países de Europa, de África Septentrional y de América Latina):

la acción de la ESS no se limita a abordar aspectos relacionados con el crecimiento económico. El impacto de las actividades de la ESS tiene un carácter transversal, creando proyectos con impacto en diversos sectores, tales como la gobernanza democrática; los servicios sociales básicos de educación, salud, cultura y desarrollo; el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, además de abordar temas como la sostenibilidad del medio ambiente, la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo humano (p.15).

En este sentido, como política de desarrollo destinada, en gran parte, a un público históricamente excluido o cuya condición de pobreza y exclusión social se expande progresivamente, la ESS no solo exige medidas en sectores específicos, sino también acciones transversales que articulen instrumentos de diversas esferas de Gobierno y del Estado (educación, salud, medio ambiente, trabajo, vivienda, desarrollo económico, tecnología, crédito y financiación, entre otros) para crear un contexto propulsor de la emancipación y sostenibilidad¹⁰.

⁶ Morais, Leandro. 2013. *As políticas públicas de Economia Solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema*. Campinas: IE-UNICAMP (DoctoralThesis).

⁷ SOUZA, A. Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial. In: *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: IPEA e MTE, no. 52, agosto de 2012, p. 63-70.

⁸ FRANÇA FILHO, G. (2006). Economia popular e solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J (Orgs). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006, p. 57-72.

⁹ *Confederação das Entidades para a Economia Social (CEPES)*. Informe: La Economía Social española en la cooperación al desarrollo. España, 2011.

¹⁰ Para una ilustración práctica de este tema, se sugiere la visualización del vídeo que retrata la experiencia de la *Cadeia Solidária Binacional do PET*, entre el Brasil y Uruguay, en el enlace: https://www.youtube.com/watch?v=Nf_e8uBz-YI

Es claro, por lo tanto, que las políticas de ESS representan una forma específica de operar acciones para generar empleo e ingresos ya que se apoyan en un “concepto estratégico de desarrollo local”. El concepto estratégico proviene de la idea de que el desarrollo local es resultado de actividades conjuntas, de colaboración y de participación, de movilización social y del territorio productivo, y los impactos socioeconómicos y políticos más amplios que se articulan en un territorio específico.

En esta perspectiva, los EES se basan en la acción local arraigada en la comunidad, entendida como compartir el mismo territorio y pertenecer a una red de relaciones comunes, lo que favorece una estrategia de desarrollo local desde su fortalecimiento. Y es precisamente este arraigo que tienen con el espacio local en el que operan lo que permitirá que estos proyectos tengan una influencia directa en el desarrollo de la localidad, potencializando las competencias y los recursos humanos y materiales endógenos.

Sin embargo, creemos que en la realidad actual, este carácter de transversalidad aún no se está aprovechando plenamente, teniendo en cuenta el desafío de una articulación más fuerte entre los organismos del Gobierno y los actores locales, en sus diferentes niveles, lo que revela la necesidad de avanzar en esta dirección, si existe una intención real de pensar el desarrollo en su sentido integrado.

En esta perspectiva, se cree que la ESS, así como sus acciones y desarrollos, apunta a nuevos caminos y posibilidades reales de construir nuevas formas de articulación de experiencias innovadoras (algunas ya en marcha) de desarrollo local, territorial, regional, nacional e internacional (Morais, Borges y Bacic,

2010, y Morais y Bacic, 2014)¹¹. Desde ese punto de vista, inclusive, se entiende la importancia de conocer los proyectos, acciones y programas de fortalecimiento a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST).

Cabe mencionar que la CSST incluye iniciativas sociales, económicas, ambientales, técnicas y políticas y que, por lo tanto, es una herramienta útil para la participación de los interlocutores sociales en sus respectivos países, a partir de una asociación igualitaria basada en la solidaridad con la finalidad de compartir conocimientos y experiencias, y capacitación y transferencia de tecnología. Por medio de la CSST se puede observar el carácter de transversalidad entre sus objetivos hacia la construcción de estándares de desarrollo más inclusivos y sostenibles que respondan a las crisis globales en sus diversos aspectos (económicos, financieros, laborales, de alimentos, de energía, etc.). Además, la CSST ha sido un medio eficaz para promover la cooperación entre los sindicatos y las universidades con el fin de fortalecer el conocimiento y la capacidad de buscar intervenciones en la política y el desarrollo organizacional¹².

Por consiguiente, se entiende que en el sistema de las Naciones Unidas, la OIT puede desempeñar un papel distinto y único en la resolución de estas crisis, por ejemplo, a través de la aplicación de la **Declaración de la OIT sobre la justicia social para**

¹¹ MORAIS, L. P.; BORGES, A. C.; BACIC, M.J. Social and solidarity economy, land development and new paradigms of production and consumption: is another development possible? In: ANAIS do 28o. Congresso Internacional do Cirioc. Berlin, 2010 (CD ROM). Morais, Leandro; Bacic, Miguel Juan. Local Development and Social and Solidarity Economy (SSE): connections with the local generation of jobs and income in Asia and in Latin America. In: ANAIS 3rd International Conference on Social Enterprise in Asia: searching for motives, models and measurement. South Korea, Wonju, 2014.

¹² En el caso brasileño, es interesante citar programas e intercambios tales como la ya mencionada Cadeia Binacional del PET entre el Brasil y Uruguay, las relaciones en el seno de la ESS con Cuba y el Mercosur Solidario.

una globalización equitativa de 2008¹³ y del Pacto Mundial para el Empleo de 2009¹⁴.

Sin embargo, necesitamos nuevas formas de fortalecer la gestión de las políticas públicas, así como su relación con los grupos de interés, con el fin de lograr una mayor transparencia, la participación popular y democrática, y la capacidad de adoptar acciones conjuntas y coordinadas de generación de trabajo e ingresos con iniciativas que tendrán efecto sobre los problemas de vivienda, infraestructura urbana y rural, pasando también por medidas de salud de la familia, un aumento de la escolaridad y la cultura, además de la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad¹¹.

Es en este contexto que ganan énfasis las políticas capaces de estimular una trayectoria de desarrollo, mientras las políticas públicas son el instrumento para fortalecer, o incluso para formar una cultura proactiva de desarrollo a partir de una base local. En estos términos, el enfoque innovador de este tipo de políticas se centra, por un lado, en la idea de que el proyecto de desarrollo debe ser construido “de abajo hacia arriba” y por el otro, debe basarse en un “pacto territorial” mediado y conducido por la articulación de actores clave (Gobierno, organizaciones de productores, cooperativas, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.).

¹³ Cabe mencionar que esta Declaración define cuatro objetivos estratégicos: 1) creación de mayores oportunidades para las mujeres y hombres forma fin de garantizar empleo e ingresos; 2) mejora de la cobertura y la eficacia de la protección social para todos; 3) fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social; 4) promoción y puesta en práctica de normas, principios y derechos fundamentales en el trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf

¹⁴ Disponible en: http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2009/12/OIT_Pacto_Mundial_PORT_web.pdf

¹⁵ Para una mejor comprensión de la construcción de estas propuestas y de la participación popular y democrática, mediante la ESS en el Brasil, se sugiere consultar el Documento del Consejo Nacional de Economía Solidaria (CONAES), preparado para la 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada en Brasília/DF, del 27 al 30 de noviembre de 2014, que fue precedida de conferencias temáticas, municipales, territoriales y estatales, con el tema: “Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável”. Disponible en: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/a-conferencia.htm>

Para entender mejor estos potenciales, es necesario conocer algunas políticas públicas que se han producido en Brasil, que apuntan a la posibilidad de pensar en la ESS desde una visión integrada y transversal. De hecho, vale la pena señalar que tales políticas se conciben no solo en el escenario de SENAES, dentro del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), sino también en otras administraciones públicas, como veremos a continuación.

2. Instituciones públicas de apoyo a ESS a partir de una visión integrada de desarrollo

En la actualidad, con base en la idea de una **visión integrada y transversal del desarrollo**, en el Brasil, a partir de la lógica de la ESS y de los EES¹⁶, se intenta contribuir a los objetivos de políticas públicas adoptadas en otros Ministerios, tales como¹⁷:

a) Ministerio del Desarrollo Social (MDS):

En el MDS, el Gobierno Federal puso en marcha el “Plan Brasil Sin Pobreza” (Decreto 7492 de junio de 2011¹⁸). Ese plan, entre otras cosas, tiene como objetivo erradicar la pobreza por medio de la inserción productiva y se dirigirá a los brasileños que viven en hogares en los que los ingresos mensuales no son superiores a 70 reales de Brasil por persona (alrededor de 25 dólares de los Estados Unidos, al cambio de mayo de 2015). Según el

¹⁶ Estas políticas se explicarán en detalle, a continuación, en la presentación de SENAES.

¹⁷ SENAES también avanzó en el establecimiento de alianzas con otras agencias federales, que no se tratarán en el ámbito de este trabajo, pero que deben citarse, tales como: Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría General de la Presidencia, Instituto Aplicado de Investigación Económica, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Fundación Banco de Brasil, entre otros. Avanzó también en la articulación con la sociedad civil, la profundización del diálogo social, según figura en su Informe **BALANÇO DA SENAES/MTE** (2012). Disponible en: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013AFAFEB3962C74/BALAN%C3%87O%20A%C3%87%C3%95ES%20SENAES%202011%202012.pdf>

¹⁸ <http://www.brasilsemiseria.gov.br/legislacao> (acceso en 20.06.2015).

Censo 2010 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se encuentran en esta situación 16.2 millones de brasileños.

Según informaciones del sitio oficial del Plan¹⁹, se observa que el objetivo es integrar las transferencias de efectivo, el acceso a los servicios públicos en la educación, la salud, la asistencia social, el saneamiento y la electricidad y la inclusión productiva. Con un conjunto de acciones que implican la creación de nuevos programas y la expansión de las iniciativas existentes, en colaboración con los estados, municipios, empresas públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno Federal quiere incluir a las personas más pobres en las oportunidades generadas por el crecimiento económico del Brasil.

Desde el punto de vista de la inclusión productiva, las iniciativas reunirán el estímulo a la generación de empleo e ingresos a través de la iniciativa empresarial y a la EES y la oferta de orientación profesional, cursos de formación profesional e intermediación laboral para satisfacer las demandas en las esferas públicas y privadas. En cuanto a la calificación, la propuesta es conocer personas de 18 a 65 años a través de acciones coordinadas de Gobierno: Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingresos; Programa Nacional de Acceso a la Escuela Técnica (PRONATEC - Ley 11.513/2011²⁰) y Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (PROJOVEM – Portaria nº 991, de 27 de noviembre de 2008²¹).

Al referirse a la agricultura familiar y a los EES del campo, el programa prevé la producción de alimentos para el consumo, la estructuración de la comercialización de excedentes, la generación de ingresos y el acceso a los mercados públicos y privados. También está previsto extender la compra de la producción por las instituciones públicas y filantrópicas de los agricultores familiares a hospitales, escuelas, universidades, centros de día y

cárceles, así como a establecimientos privados tales como los supermercados.

Con base en informaciones del MDS²², el Gobierno establecerá acciones con el Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingresos y con el PRONATEC²³, a fin de introducir a los beneficiarios del Programa Bolsa Familia en el mercado laboral mediante la oferta de cursos de formación en sintonía con la vocación económica de cada región.

Otro punto se refiere a la relación con los recolectores de materiales reciclables y reutilizables que recibirán apoyo para su organización productiva, con la mejora de las condiciones de trabajo y mayores oportunidades de inclusión social y económica. La prioridad será atender a las capitales y las regiones metropolitanas, apoyando a los gobiernos locales en programas de recolección selectiva de basura, además de capacitar coleccionistas y facilitar infraestructura y redes de comercialización. El plan consistirá en el fomento de la capacidad y el fortalecimiento de la participación en la recolección selectiva de los recicladores, y tendrá acciones orientadas a la mejora de la infraestructura y el incremento de redes de comercialización. Los resultados se verán más adelante pero con estas iniciativas que relacionan la ESS con el desarrollo territorial en el país las perspectivas son positivas.

¹⁹ <http://www.brasilsemiseria.gov.br> (acceso en 20.06.2015).

²⁰ <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec> (acceso en 20.06.2015).

²¹ <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3F-9B2012014064A8049533CF/Portaria%20MTE%20n%C2%BA%20991%202008%20Atualizada%20Agosto%202013.pdf> (acceso en 20.06.2015).

²² www.mds.gov.br (acceso en 20.06.2015).

²³ En particular, en lo relativo a PRONATEC y sus conexiones con ESOL y la generación de empleo e ingresos, cabe mencionar que, como se indica en el sitio web de MDS, este programa ofrece cursos de educación continua o de formación profesional gratuitos, a través de la Bolsa-Formación del Trabajador, para las personas registradas o en proceso de inclusión en el Registro Unificado (CadÚnico), dando prioridad a los beneficiarios de Bolsa Familia y del Beneficio de Prestación Continua. Además de promover la cualificación profesional de los ciudadanos inscritos en CadÚnico, el Plan Brasil sin Pobreza (BSM) también pone en práctica otras políticas públicas para generar empleo e ingresos que se pueden ofrecer a los beneficiarios capacitados por PRONATEC/BSM. Entre esas políticas, el ESOL se utiliza como uno de los instrumentos de promoción de acciones integradas en forma de apoyo a la generación de empleo e ingresos, la formación profesional, la asistencia técnica y la incubación de empresas populares y solidarias.

b) Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA):

Entre los programas desarrollados por este Ministerio, cabe mencionar el Programa Nacional de Desarrollo Agricultura Familiar (PRONAF²⁴), creado en 1995. El objetivo de dicho programa es promover el desarrollo sostenible del sector rural compuesto de agricultores familiares. Una acción que ofrece una mayor capacidad de producción, la creación de empleo y la mejora de los ingresos. Por lo tanto, el PRONAF tiene como objetivo el apoyo financiero a las actividades y servicios rurales de agropecuaria y otros tipos de servicios desarrollados en el establecimiento rural o en zonas aledañas a la comunidad exploradas por el empleo directo de la fuerza de trabajo de la familia productora rural.

El PRONAF tiene como objetivo fortalecer las actividades de la agricultura familiar, integrarla en la cadena agroindustrial, aumentar sus ingresos, mejorar la utilización de mano de obra familiar y añadir valor al producto y la propiedad. Entre las modalidades del programa, es importante mencionar:

- “Provisión de Insumos para la Agricultura Familiar”, que permite la adquisición y distribución de material genético animal y vegetal adecuado a las especificidades de la agricultura familiar;
- “Método del Valor Agregado en la Agricultura Familiar” que identifica, evalúa y difunde experiencias exitosas a fin de ampliar las alternativas para diversificar las fuentes de ingresos de los agricultores, a través de la expansión de las oportunidades para los negocios y el desarrollo de sus productos y servicios. También valora la expansión de la producción de productos diferenciados (orgánicos, de origen local y de mercado justo), entre los agricultores familiares, así como la promoción, la expansión y la cualificación de las organizaciones de agricultores familiares en las diferentes cadenas de producción a las que pertenecen;
- “La cadena del biodiesel”: califica y amplía la participación de la agricultura familiar en la cadena de producción de biodiesel, mediante

el apoyo a la organización de los centros de producción de petróleo, la formación de la asistencia técnica, la producción de semillas y plantas oleaginosas, la implementación de unidades de demostración, el desarrollo de sistemas de producción, así como su mejora tecnológica, con fomento de la agregación de valor a las semillas oleaginosas y al seguimiento y la evaluación;

- Modalidad quilombolas: proporciona asistencia técnica y capacitación a los miembros de las comunidades quilombolas rurales, y la promoción de asociaciones y comercialización de la producción de las mismas;
- Más recientemente, el apoyo al Programa de Adquisición de Alimentos, PAA²⁵, que permite la adquisición de alimentos de agricultores familiares, sin licitación, a precios compatibles con los de los mercados regionales. Los productos están destinados a las acciones de energía realizadas por las entidades de la red de asistencia social; equipamientos públicos de alimentación y nutrición tales como restaurantes populares, comedores comunitarios y banco de alimentos para las familias en situación de vulnerabilidad social. Asimismo, estos alimentos también contribuyen a la formación de canastas de alimentos distribuidas entre grupos específicos de la población. Este programa permite mejorar la ESS, a la vez que permite la promoción de territorios para los que antes no existían perspectivas²⁶.

Por consiguiente, es claro que la relación armoniosa se debe fomentar entre las prácticas de ESS y las preocupaciones ambientales. Esta cuestión se ha planteado recientemente y constituye un

²⁴ <http://www.bndes.gov.br/apoio/pronaf.html> (acceso en 20.06.2015).

²⁵ Establecido por el art. 19 de la Ley nº10.696 de 2 de julio de 2003, actualizado por la Ley Nº 12.512 del 14/10/2011, regulado por el Decreto Nº 7775 de 4 de julio de 2012, modificado por el Decreto Nº 8293 de 12.8 / 2014 y las resoluciones del Grupo de Gestión y otras regulaciones del Programa de Adquisición de Alimentos, PAA, promueve la adquisición de alimentos directamente a los agricultores, o a través de sus asociaciones/cooperativas, con dispensa de licitación, encaminándose toda esa producción a los depósitos del Gobierno o a su donación a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional que reciben asistencia de los programas sociales locales.

²⁶ Informaciones adicionales, consultar: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf

gran aporte a la hora de pensar en un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible. Según Tremblay (2009)²⁷, en un estudio titulado "Advancing the Social Economy for Socio-economic development: international perspectives", hay en la actualidad un tipo de literatura que tiene como objetivo mostrar cómo la ESS contribuirá a la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, existen pocos estudios al respecto, en parte debido a la dificultad para medir el sector.

Sin embargo, entre las principales características de la ESS, la incorporación de las cuestiones ambientales y la sostenibilidad como parte inherente de sus propuestas y de su modelo de desarrollo es posible. Con la cooperación, la autogestión y la solidaridad, por medio de la unión de intereses, metas comunes y esfuerzos, junto con la amplia participación, es posible fomentar prácticas auto-sostenibles capaces de sacar adelante la producción de bienes y servicios con responsabilidad ambiental. También hay que recordar que los valores de ESS pueden contribuir al cambio social en relación con la actitud consumista.

En esta perspectiva, es posible avanzar en proyectos (algunos ya existían en el Brasil, en experiencias de ESS, como la producción de cisternas en el semiárido²⁸, Red Ecovida de Agroecología²⁹, así como la experiencia de los agentes de reciclaje como Asmare³⁰, etc.) que presten atención a la implantación de técnicas de conservación y reutilización de componentes para fomentar el uso de sistemas de energía que aprovechen los recursos locales (como la eólica y la solar), para llevar a cabo los huertos comunitarios con el fin de impulsar la agroecología y también los aspectos de seguridad alimentaria y de acortamiento de los circuitos de producción y consumo, y de uso de tecnologías

sociales con fines inclusivos y para responder a los problemas del territorio, etc.³¹.

c) *Ministerio de Justicia:*

En diciembre de 2013 se publica el Decreto N° 8163 que establece el Programa Nacional de Apoyo al Asociativismo y Cooperativismo Social (PRONACOOOP Social). El programa tiene como objetivo la coordinación y ejecución de acciones orientadas al desarrollo de las cooperativas sociales y EES que actúan con el fin de promover la inclusión social y económica de las personas con discapacidad, dependientes de supervisión psiquiátrica permanente, egresados de los hospitales psiquiátricos, drogadictos, ex-reclusos, condenados a penas alternativas a la detención, y adolescentes en edad apropiada para trabajar y con una situación familiar difícil desde el punto de vista económico, social o emocional.

El PRONACOOOP Social es coordinado por un Comité Directivo integrado por representantes del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, la Secretaría de la Presidencia para los Derechos Humanos y representantes de la sociedad civil. Desde la creación del Comité Directivo del PRONACOOOP Social se llevarán a cabo las acciones de planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las actividades orientadas al desarrollo de las cooperativas sociales y los EES.

²⁷ TREMBLAY, C. Advancing the social economy for socio-economic development: international perspectives. In: *Canadian Social Economy Research Partnerships* – Public Policy Papers Series, no. 1, 2009.

²⁸ <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/cisternas-ajudam-producao-agricola-no-semiarido>

²⁹ <http://www.ecovida.org.br/>

³⁰ <http://econexos.com.br/asmare-doacao-de-materiais-reciclaeis>

³¹ Para obtener información adicional, consulte el trabajo "Novos Paradigmas de Produção e Consumo: experiências inovadoras", estudio y publicación organizados por Leandro Morais y Adriano Borges, en el Instituto Polis. Sitio web: <http://polis.org.br/publicacoes/novos-paradigmas-de-producao-e-consumo-experencias-inovadoras-2/>

³² <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/politicas-2/trabalho-e-renda-no-sistema-prisional>

Según datos obtenidos por la SENAES, existen 43 EES con participación de personas privadas de libertad o egresados del sistema penitenciario. Se entiende que, en el ámbito del PROCAP, Programa de Capacitación Profesional e Implementación de Oficinas²⁸, del Ministerio de Justicia, que se centra en la realización de talleres permanentes de trabajo y en la oferta de cursos de formación en las prisiones de todo el Brasil, es posible ampliar el alcance de la ESS, en campos tales como carpintería, construcción, metalurgia, corte y confección industrial, mantenimiento de equipos de informática, etc., que son los ámbitos de actuación del programa.

d) Ministerio de la Salud:

Como se puede ver, hay un ambiente favorable para la introducción de SENAES como una de las entidades responsables de la realización de las políticas públicas conducidas externamente a la Secretaría y al Ministerio y dirigidas a la inserción social y laboral a través de la ESS. Es una oportunidad para fortalecer el carácter transversal de la ESS.

De acuerdo con el Informe de la *IV Conferência Nacional de Saúde Mental Intersectorial (2010)*³³, la reorientación y ampliación de la atención a la salud desde la perspectiva de la integración y la cooperación intersectorial, tiene como objetivo crear y poner en práctica, en todos los niveles del Gobierno (municipal, de cada estado y federal), políticas de inclusión productiva, incluso la creación de proyectos de empleo e ingresos para las personas con trastornos mentales o trastornos que resultan del uso de drogas y alcohol.

Por lo que es necesario desarrollar, fortalecer y cualificar, a través de la coordinación interinstitucional (bienestar, trabajo, educación y cultura) para generar programas de empleo y de ingresos, programas de ESS y de sostenibilidad capaces de garantizar el derecho al trabajo y el aumento de los ingresos familiares, la continuidad

de la atención, la promoción de la calidad de vida y la integridad física y mental de los usuarios de servicios de salud mental, lo que significa rescatar su dignidad de ciudadanos e individuos.

En este sentido, el Ministerio de Salud considera de suma importancia la expansión de la *Política de Economía Solidaria e Inclusión Social* y del *Programa Nacional de Cooperativismo Social*. Por lo tanto, hay todo un esfuerzo dirigido a la creación de una enmienda de presupuesto para dar prioridad al consumo por parte de las instituciones gubernamentales de los productos de los talleres de empleo e ingresos vinculados a los servicios de la red de salud mental, y para introducir en la Ley de Licitaciones (Ley 8666) criterios que permitan la participación de los EES de Salud Mental y otros en los procesos de contratación pública. Asimismo, discute la posibilidad de asignar un porcentaje de los recursos de los fondos públicos para la ejecución de proyectos de generación de ingresos y ESS destinado a los usuarios de servicios de salud mental y desarrollado en colaboración con el comercio justo, por las asociaciones de usuarios, familiares y otros socios, asegurando el flujo de productos.

En general, el Ministerio de Salud, junto con SENAES, tiene como objetivo fomentar y fortalecer, de manera intersectorial, las cooperativas populares, las asociaciones los centros e iniciativas de generación de puestos de trabajo y de ingresos, basados en los principios de la ESS, con el propósito de incluir en los proyectos o promover la producción y comercialización de bienes y servicios, directamente por los usuarios de la red de salud mental lo que garantiza el apoyo técnico y jurídico en el proceso de organización, capacitación y comercialización solidaria de sus productos.

Por lo tanto, el objetivo de esta sección será presentar la Política Pública de Economía Solidaria de SENAES, haciendo énfasis en sus avances y en los desafíos recientes. Esto permitirá ofrecer una visión general del surgimiento y la evolución de la Política Pública de Economía Solidaria en el Brasil.

³³ http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_final_IVcnsmi_cns.pdf

2.1 Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES):

Tal y como aparece en su sitio web, *“la SENAES es parte de la historia de la movilización y la coordinación del movimiento de Economía Solidaria (ESOL) existente en el país”*, que surge en un contexto en el que:

“Los cambios estructurales en el orden económico y social que se produjeron en el mundo en las últimas décadas, debilitaron el modelo tradicional de las relaciones capitalistas de trabajo. El aumento de la informalidad y las relaciones laborales formales precarias se definieron como tendencia en una coyuntura de desempleo en masa. Por otro lado, la profundización de la crisis allanó el camino para el surgimiento y avance de otras formas de organización del trabajo, debido en gran parte a la necesidad de los trabajadores de encontrar alternativas para generación de ingresos”(SENAES, 2015).

Y como se reconoce, *“esta nueva realidad del mercado de trabajo contribuye a la aparición de nuevos actores sociales y la construcción de nuevos espacios institucionales. En el marco de sus actividades, SENAES contempla actualmente “miles de trabajadores organizados de forma colectiva, gestionando su propio trabajo y luchando por su emancipación.”* Son iniciativas de proyectos productivos colectivos, cooperativas populares, redes de producción, comercio y consumo, instituciones financieras dirigidas a las empresas populares solidarias, empresas autogestionarias, cooperativas agrícolas familiares, cooperativas de prestación de servicios, entre otras.

En cuanto a la aparición de SENAES, es importante tener en cuenta que aunque ESOL se empezó a consolidar de forma más representativa en la década de los ochenta con la aparición de varias cooperativas, empresas de autogestión y otros emprendimientos similares, el espacio de discusión y coordinación nacional empezó a formarse a raíz de las actividades de ESOL en el primer Foro Social Mundial. Algunas entidades nacionales, junto con el gobierno de Rio Grande do Sul, decidieron constituir un grupo de trabajo brasileño de Economía Solidaria

para organizar las actividades de ESOL en el segundo y tercer Foro Social Mundial, reuniendo una serie de iniciativas de las entidades nacionales y de organizaciones y redes relacionadas con el tema. El Grupo de Trabajo Brasileño de ESOL, con el tiempo, se convirtió en un referente nacional e internacional para las actividades relacionadas con el Foro Social Mundial e incluso para otras actividades³⁴.

Desde la creación de SENAES (2003), la Secretaría, mediante el *“Programa de Economía Solidaria en Desarrollo”*, se insertó gradualmente en el *Plan Plurianual del Gobierno Federal (2004-2007 y 2008-2011)*, lo que constituyó el inicio del proceso de institucionalización de las políticas públicas de ESOL en el país, es decir, el marco jurídico de ESOL en construcción. Se crearon también estrategias de expansión de las políticas públicas estatales y municipales de ESOL, así como los *Centros Públicos*

³⁴ Durante la organización de las actividades del tercer Foro Social Mundial, en el contexto de la coyuntura de elección del candidato del Partido de los Trabajadores a la Presidencia de la República, ese Grupo de Trabajo programó la realización de una reunión nacional más amplia para discutir el papel de ESOL en el futuro Gobierno (Lula). La reunión se celebró en noviembre de 2002 y en ella se decidió redactar una carta al Presidente electo en la que se sugiere la creación de una Secretaría Nacional de Economía Solidaria. También en esa reunión se decidió que en diciembre se realizaría la Plenaria Nacional de Economía Solidaria. La Plenaria, que contó con la participación de más de 200 personas, refrendó la Carta elaborada en noviembre y decidió celebrar la 2a Plenaria Nacional durante el tercer Foro Social Mundial para discutir la creación de un Foro Brasileño de Economía Solidaria, FBES. Además, en ella fue posible el inicio del debate y el establecimiento de una plataforma política para fortalecer la economía solidaria en el Brasil. Se trata de un conjunto de prioridades relacionadas con las finanzas solidarias, del marco jurídico de los EES a la formación y a la educación, las redes de producción, comercio y consumo, a la democratización del conocimiento y de la tecnología y a la organización social de ESOL. La 2a Plenaria Nacional que se celebró en enero de 2003 y contó con la participación de más de 1000 personas ha permitido el fortalecimiento de la plataforma política de ESOL. En dicha reunión se decidió formar el FBES en otra Plenaria Nacional. Esa plenaria debería ser precedida por encuentros en los estados que prepararían el debate nacional y elegirían los delegados a la misma. El FBES se estableció en junio de 2003 en la tercera plenaria en el momento mismo de la creación de SENAES en el seno del Ministerio de Trabajo y Empleo. El Foro pasó a tener el papel de interlocutor con SENAES para presentar demandas, sugerir políticas y supervisar la aplicación de las políticas públicas de ESOL (SENAES, 2012).

de Economía Solidaria y el Frente Parlamentario de Economía Solidaria. Importante también fue el surgimiento y fortalecimiento de las Conferencias Nacionales de Economía Solidaria y el Consejo Nacional de la Economía Solidaria.

Cabe mencionar que uno de los ejes estructuradores de políticas de la SENAES es la idea de conectar ESOL con el desarrollo territorial. Entre los importantes proyectos que se desarrollaron se encuentran el *"Etnodesarrollo Económico Solidario de las Comunidades Quilombolas"* y el *"Proyecto de Promoción del Desarrollo Local y Economía Solidaria"*, así como el *"Programa Brasil Local"*. Y, cuando se trata de las articulaciones intersectoriales de la SENAES en el desarrollo local y territorial, es importante mencionar las contribuciones de la Secretaría al *"Programa Nacional de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales, PRONAT"*, además del *"Programa Territorios de la Ciudadanía"* y *"Programa de la Agenda 21 del Ministerio de Medio Ambiente"*. Otros progresos importantes son la constitución de un *Sistema Nacional de Informaciones en Economía Solidaria, SIES*; diversos cursos y encuentros de *Formación, Calificación Social y Profesional y Educación Popular y Solidaria*; *Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, PRONINC*; *Programas de Tecnologías Sociales y Economía Solidaria*; proyectos y programas diversos en finanza solidaria (bancos comunitarios, microcrédito, fondos solidarios, etc.) y en comercialización solidaria (ferias, comercio justo y solidario, etc.)³⁵.

Más recientemente, cabe destacar el *"Programa de Desarrollo Regional, Sostenible y Territorial y Economía Solidaria"* (2012-2015). Este programa *"pretende expandir la estrategia de acción regional/territorial del gobierno federal, que en los últimos años ha cobrado fuerza y consistencia para la expansión de la generación de opciones de empleo y de ingresos, con el territorio como*

protagonista del proceso de desarrollo y con respeto por las potencialidades y vulnerabilidades de los ecosistemas regionales" (SENAES, 2015)³⁶.

En esta perspectiva, con la creación de SENAES, queda claro que se tomaron varias iniciativas para satisfacer las principales demandas de la ESS, entre las cuales se destacan el acceso a los servicios financieros, de infraestructura, al conocimiento y el aumento de la comercialización, etc. De acuerdo con la visión de la SENAES, *"estas acciones han contribuido a aumentar la capacidad de la ESOL en la generación de oportunidades de ingresos a través del trabajo para los sectores excluidos del mercado de trabajo formal."* Paralelamente,

"También hubo una expansión de las políticas públicas de ESOL por los gobiernos de cada estado y locales, incluyendo la aprobación de las leyes que determinan la implementación de consejos y el fortalecimiento de la Red de Gestores de las Políticas Públicas de ESOL. Del mismo modo, la conquista de los mecanismos de participación directa, como la celebración de conferencias públicas y el funcionamiento del Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) constituyen espacios privilegiados para el diálogo". En este sentido, la política pública de la economía solidaria es totalmente integrada con las directrices estratégicas y prioridades del gobierno federal para reducir las desigualdades socioeconómicas y regionales a través de rescate humano de la población que está viviendo en situación de extrema pobreza y la promoción del desarrollo territorial sostenible y solidario. Para ello, tenemos la intención de fortalecer y ampliar de manera integrada las políticas públicas, para garantizar el acceso a las inversiones, capacitación, asistencia técnica, comercialización y crédito a todas personas que participan de las iniciativas económicas solidarias" (SENAES, 2015).

³⁵ Para obtener información más detallada, se sugiere consultar el Documento *"Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de ESOL no Governo Federal – 2003-2010"*, elaborado por la SENAES y disponible en su sitio (http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C-812D3CB58904013CB5F52A404620/Oito%20Anos%20da%20SENAES.%20Avan%C3%A7os%20e%20Desafios%20para%20as%20PP%20de%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20no%20Gov.%20Federal%202003_2010.pdf).

En este sentido, vale la pena mencionar el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), establecido por la Ley 11.110, de 25 de

³⁶ Para obtener información adicional, consulte el sitio web: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao-4.htm> (Acceso en 30.05.2015).

abril de 2005, que tiene los siguientes objetivos generales:

- Fomentar la creación de puestos de trabajo y de ingresos entre los microempresarios populares.
- Proporcionar recursos para el microcrédito productivo orientado. Ofrecer apoyo técnico a las instituciones de microcrédito productivo orientado, con el fin de fortalecer sus instituciones para la prestación de servicios a los emprendedores populares.

De acuerdo con la información del sitio web del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), en el contexto del PNMPO, se consideran microempresarios populares a las personas físicas y jurídicas que emprenden pequeñas actividades productivas con ingresos brutos anuales de hasta 120.000 reales del Brasil (modificado por el Decreto 6607 del 21/10/2008).

En lo referente al microcrédito productivo, éste fue diseñado para satisfacer las necesidades financieras de dicho público mediante el uso de una metodología basada en la relación directa con los empresarios en el lugar donde se realiza la actividad económica. Para apoyar la coordinación y ejecución del programa, se creó el Comité Interministerial PNMPO, compuesto por representantes de los Ministerios de Trabajo y Empleo, Finanzas y del Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Desde el punto de vista de la relación entre las acciones de la SENAES y el desarrollo territorial, es importante mencionar el Programa *“Territorios de la Ciudadanía”*³⁷: un programa creado en el seno de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del MDA que favorece el desarrollo de actividades agrícolas en 120 zonas estratégicamente divididas y denominadas *“Territorios de la Ciudadanía”*. Estos territorios se crearon en algunas regiones del país en las que los cálculos estadísticos indican que existe una baja densidad poblacional. El programa propone proyectos de cooperación entre las instancias municipales, de cada estado así como federales en el Brasil e involucra 15 ministerios y algunas secretarías del Gobierno. Este es precisamente uno de los mayores méritos de este programa dado que comprende proyectos

entre órganos ejecutivos de diversas esferas. Otro aspecto de este programa es que integra regiones remotas del país y proporciona una mejor calidad de vida e ingresos más altos a sus habitantes. Se trata también de un mecanismo que permite fortalecer la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan el desarrollo local, regional y nacional.

2.2 Hacia la caracterización y evaluación de ESS en el Brasil

La falta de mecanismos y herramientas para la evaluación y seguimiento de las políticas públicas de ESS constituye un aspecto que merece la atención de los involucrados en el tema ya sean investigadores, organizaciones nacionales e internacionales, profesionales o instituciones públicas. Se cree que, para una mayor eficiencia y eficacia de los programas, proyectos y acciones en el campo de ESS, es necesario dar un paso adelante en el sentido de dar la cara al desafío de la evaluación y el seguimiento de este conjunto de políticas públicas que contemplan el *“sector”*, con el fin de contribuir a su mejor planificación y a avances ulteriores. El camino está abierto y se han dado ya algunos pasos pero queda aún mucho por hacer.

Para hacerse una idea del tamaño del *“sector”* de ESOL en el país, así como del alcance de sus acciones y objetivos logrados, es necesario recuperar los datos **Atlas de la SENAES (2007)**³⁸. Se observa que hay 21.859 EES registrados en el Brasil, y dan origen a algo más de 1.6 millones de asociados. Del total de EES, la mayoría de ellos fueron creados entre 1991 y 2007 y se encuentran en las zonas rurales.

Sin embargo, fue entre 2005 y 2007 que el número de EES aumentó en 46 por ciento. Desde el punto de vista del número de empleados, más de 15.000 de los EES tienen entre 10 y 50 personas empleadas y poco más de 5.000 cuentan con más de 50 empleados. Del total de EES, el 52 por ciento se organiza como *“asociación”*, el 36,5 por ciento como *“grupo informal”* y casi el 10 por ciento como *“cooperativas”*. Las razones que impulsaron la creación de los EES son: una alternativa al

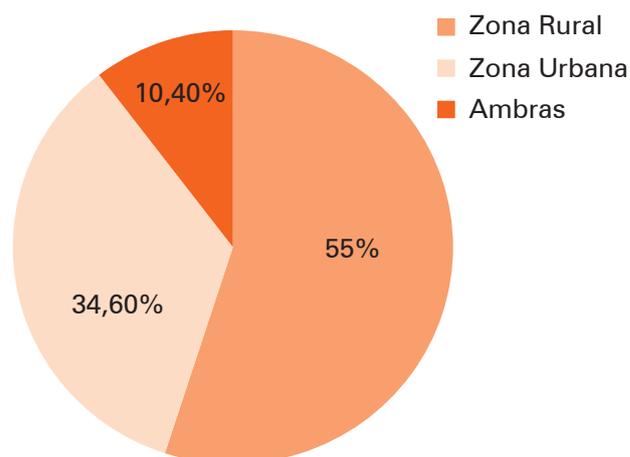
³⁷ <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>

³⁸ <http://www.mte.gov.br/sistemas/atlas/tabcgi.exe?FaturamentoMensal.def>

desempleo (38 por ciento), un suplemento de ingresos (36 por ciento), la obtención de acceso a la financiación (16 por ciento), ejercer el trabajo asociado (9 por ciento) y la recuperación de la empresa (1%). Entre estas razones, es evidente que aquella directa o indirectamente vinculada a los ingresos supera el 75 por ciento de todos los casos que se conocen. Entre las 50 principales actividades económicas representadas se destacan los servicios agrícolas, cultivos de productos agrícolas en general, fabricación de productos textiles, cultivo de cereales y verduras y cuidado de los animales.

Más recientemente, el último mapeo nacional de la ESOL se realizó y publicó en *"La Economía Solidaria en Brasil: un análisis de datos a nivel nacional"*, bajo la coordinación de Gaiger (2014)³⁹. Dicho mapeo puede servir, además, para caracterizar los EES en el Brasil después de trece años de políticas públicas llevadas a cabo por SENAES, como punto de partida para la creación de los mecanismos de evaluación necesarios de estas políticas; y en este contexto, este tema está aún por descubrir. Con base en los resultados del mapeo, hay 19.708 EES y 1.423.631 asociados⁴⁰. De éstos, casi el 55 por ciento se encuentra en zonas rurales, mientras que el 34,8 por ciento se está en zonas urbanas y el 10,4 por ciento de los EES operan simultáneamente en las zonas rural y urbana.

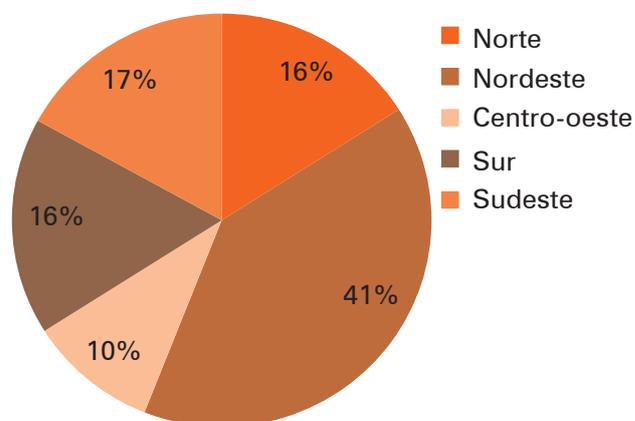
Gráfico 1 – Distribución de los EES por zona - Brasil



Fuente: Gaiger (2014)

En el Brasil, desglosados por regiones, el 41 por ciento de los EES se encuentran en el nordeste, 17 por ciento en el sur, 16 por ciento están en el norte, 16 por ciento en el sudeste y 10 por ciento en el centro-oeste.

Gráfico 2 – Distribución de los EES por región - Brasil



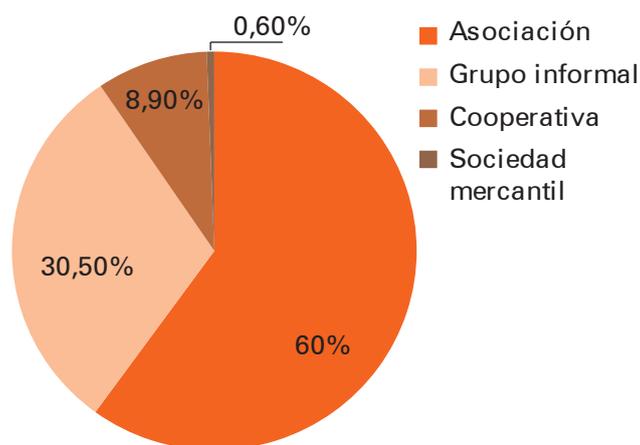
Fuente: Gaiger (2014)

En cuanto a la forma de organización de los EES, se percibe un amplio predominio de las asociaciones, con 60 por ciento de EES, 30,5 por ciento de grupos informales, 9 por ciento de cooperativas y menos de 1 por ciento de sociedades mercantiles.

³⁹ GAIGER, L. (Org). *A Economia Solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais*. Editora OIKOS, 2014

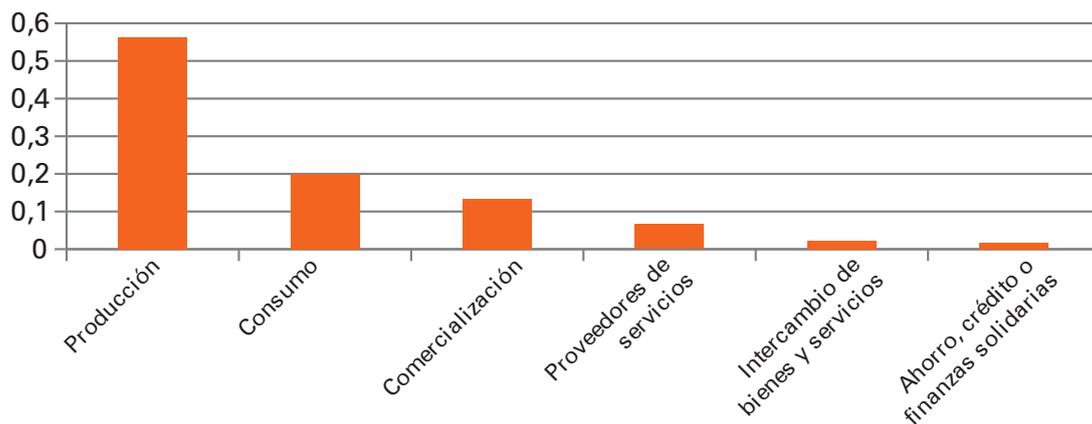
⁴⁰ Sobre este aspecto, es importante mencionar que, entre el primero y el segundo mapeo (2007 y 2014, respectivamente), hubo cambios metodológicos que generan problemas en la comparación entre los EES, sobre todo desde el punto de vista estadístico. Según expone Gaiger (2014, p. 22): "gran parte de los EES registrados en el segundo mapeo no han sido mapeados en el primero o se refieren a EES más recientes. Además, algunos de los EES presentes en el primer mapeo no fueron localizados o, en algunos casos, han perdido las características de EES como se definen en *"Termo de Referência do Mapeamento"* (...) Por consiguiente, las comparaciones generales entre los dos mapeos se han visto perjudicadas".

Gráfico 3 – Forma de Organización de los EES – Brasil



Fuente: Gaiger (2014)

Gráfico 4 – Actividad económica principal de los EES - Brasil



Fuente: Gaiger (2014)

Cuando se cruzan área de especialización con forma de organización de ESS, se observa que las asociaciones predominan en las zonas rurales, mientras que los grupos informales se concentran en las zonas urbanas y las cooperativas se dividen entre ambas, con una mayor presencia en el espacio urbano.

Este mapeo también dio origen a una primera síntesis comparativa de las tres formas principales de organización de ESS, así:

- a. Los grupos informales: se encuentran en una situación de mayor inseguridad económica relacionada con el desempleo y la insuficiencia de ingresos, con menor impacto en los objetivos de financiación o de acción reactiva causada por las políticas públicas.
- b. Asociaciones: más relacionados con las políticas de apoyo, de financiamiento, de asistencia social, etc.
- c. Las cooperativas: mayores ingresos para los socios, más conectadas con los problemas de calificación, desempeño profesional, producción ecológica o como medio de recuperación de empresas privadas en quiebra.

Otra información interesante se refiere a la principal actividad económica colectiva de la ESS. De los EES, la principal actividad económica es la producción (56,2 por ciento), seguida por el consumo (20 por ciento), comercialización (13,3 por ciento), los proveedores de servicios (6,6 por ciento) y, por último, intercambio de bienes y servicios (2,2 por ciento) y de ahorro, crédito o finanzas solidarias (1,7 por ciento).

Cuando se cruzan las zonas rurales y urbanas, las actividades de consumo y uso colectivo de los bienes y servicios resultan concentradas en las zonas rurales, así como el intercambio de bienes y servicios y las actividades de ahorro, de crédito o de finanzas solidarias. En las zonas urbanas, predominan EES de prestación de servicios o de trabajo a terceros, y también las actividades de comercialización, aunque éstas también se realizan en las zonas rurales.

Desde el punto de vista de la importancia de los ingresos para sus miembros, el mapeo muestra que los EES son la principal fuente de ingresos para los socios, especialmente cuando la actividad económica es la prestación de servicios o trabajo a terceros, seguidas de comercialización y producción.

En el caso de la distribución de los EES por sectores de actividad económica:

- a. el 30,6 por ciento está en las industrias de transformación: fabricación de artículos textiles, de harina de yuca y sus derivados, la producción de pasteles y dulces, producción apícola y la confección;
- b. el 27 por ciento en el sector primario: el cultivo de arroz, la horticultura, el cultivo de maíz, frijol y ganado para la leche;
- c. el 17,3 por ciento en el comercio: recuerdos, joyas y artesanías, redes de consumidores, los intercambios solidarios, verduras y raíces, leche y productos lácteos; el 13,4 por ciento en actividades de servicio: el uso colectivo de la infraestructura, organizaciones asociativas profesionales o relacionadas con la cultura, lavanderías;
- d. el 3 por ciento de servicios industriales de utilidad pública: recolección y clasificación de materiales reciclables, reciclaje de plásticos, recolección, tratamiento y distribución de agua;
- e. el 1,6 por ciento en actividades de financiación: fondo rotativo, cooperativas de crédito rural, crédito solidario, banco comunitario y cooperativas de crédito mutuo.

Otro tema importante a tratar se refiere al “nudo gordiano” de la ESS, a saber, las dificultades que enfrentan al utilizar los principales recursos financieros disponibles en la sociedad en condiciones adecuadas. Del total de los ESS, el 77 por ciento no buscó crédito o financiamiento durante los doce meses anteriores a la recolección de datos para el mapeo. De éstos, el 42 por ciento no ha buscado porque no tiene necesidad, mientras que el 35 por ciento no solicitó el crédito por miedo

o temor a contraer deudas. Y del total, el 12 por ciento buscó el crédito pero no lo consiguió (Gaiger, 2014); (Morais, 2015)⁴¹.

Si se tienen en cuenta los desafíos que enfrentan los EES, una de las estrategias para hacerles frente es la participación de las redes de cooperación solidaria, en especial la red de comercialización o producción. Este es el propósito de un proyecto en curso en el Brasil, en colaboración con la Agencia de Desarrollo Solidario de la Confederación Única de los Trabajadores (ADS-CUT) y la SENAES, el mapeo y fortalecimiento de las redes de EES en el país. Según parece, ésta es una de las grandes apuestas para encaminar las políticas públicas en SENAES.

La ADS es una experiencia interesante de relación entre el movimiento sindicalista y la ESS en el Brasil. Esta relación se encuentra todavía en niveles embrionarios, inclusive por la discusión complicada presente en este campo, entre: *a)* por un lado, los que apoyan la formalización del empleo y que ven en la ESS una forma de precarización del trabajo y *b)* por otro lado, los que abogan por la autogestión y la entienden como forma de enfrentar la subordinación y la alienación del trabajo formal. Sin embargo, el proceso de constitución de la ADS comenzó con una extensa discusión con el movimiento sindical sobre la ESS, así como sobre el desarrollo y la organización sindical en el país. Los principios rectores de la ADS son la gestión democrática y solidaria del trabajo y la producción; la distribución de la renta; el desarrollo social y sostenible; la educación continuada de los trabajadores, y el respeto a la diversidad étnica, cultural, regional, ambiental y de género.

Un reflejo de esta relación entre la ESS y el movimiento sindical puede ser mirado con base en el más reciente estudio llevado a cabo por la CUT en ocasión del **12º Congreso Anual**, entre el 13 y el 17 de octubre de 2015 en São Paulo⁴². En ese año, hay dos párrafos dedicados especialmente a la ESS (155 y 156). En el párrafo 155 hay un reconocimiento explícito a los principios básicos de la ESS (solidaridad, cooperación, trabajo colectivo, democracia, autogestión, respeto del medio ambiente, etc.), así como a la ESS como un “nuevo modelo de desarrollo” con justa distribución del valor añadido, reciclaje de los residuos, valorización de la mujer en la toma de decisiones, promoción de la seguridad alimentaria, respeto de las culturas tradicionales y al comercio justo y el consumo ético. Además, en el párrafo 156, reconocen que el espacio de actuación gubernamental en la zona ha aumentado y es una política que debe vincular a varios ministerios puesto que se trata de un “tema transversal”. Sin embargo, es necesario avanzar en la Política Nacional de Economía Solidaria.

Sobre el tema de las redes, la investigación de la ADS-CUT confirma que la participación en las redes es pequeña y fragmentada y necesita ampliarse.

⁴¹ Morais, Leandro. *Social and Solidarity Economy (SSE), South – South and Triangular Cooperation and Social and Solidarity Finance (SSF): harmonious and promising connections*. En: UNRISD Workshop: Social and Solidarity Finance: Tensions, Opportunities and Transformative Potential, Ginebra, 2015. Disponible en: <http://www.unrisd.org/ssfworkshop-morais>

⁴² <http://www.cut.org.br/>

Cuadro 1 - Redes de cooperación solidaria

Son articulaciones formales o no formales entre los ESS y sus organizaciones de apoyo para promover conjuntamente actividades que fortalezcan el desarrollo de sus actividades económicas y/o promuevan la comercialización solidaria de sus productos y servicios, y/o promuevan el consumo colectivo de bienes, productos y servicios.

Su objetivo es:

- Fortalecer las redes de producción, comercialización y la base de servicios;
- Romper el aislamiento y las debilidades estructurales de la ESS;
- Proporcionar el desarrollo local y territorial;
- Desarrollar estrategias de ocupación/empleo y generación de ingresos;
- Compartir experiencias e información técnica sobre la producción y el mercado;
- Proporcionar las economías de escala de producción.

Fuente: Proyecto Redes Solidarias: Pasos para la Sostenibilidad – ADS-CUT (2015)

De esto resulta la importancia de fomentar la participación en las redes de ESS, incluso con la

posibilidad de establecer articulaciones productivas territoriales y articulaciones económicas territoriales.

Cuadro 2 - Articulaciones productivas territoriales

Se considera territorio el espacio físico, geográficamente definido con afinidades sociales y culturales, caracterizado por criterios multidimensionales como: el medioambiente, la economía, la sociedad, los antecedentes históricos y culturales y las instituciones políticas; diferentes grupos sociales que se relacionan interna y externamente a través de procesos que indican la identidad y la cohesión social, cultural y territorial.

Son característicos del enfoque territorial (o de articulaciones económicas regionales):

- a) más que una definición de escala, es una metodología para facilitar el proceso de desarrollo en los territorios;
- b) el desarrollo se debe a la creación de condiciones para que los agentes locales, públicos y de la sociedad civil organizada, se movilicen en torno a una visión de futuro, de un diagnóstico de sus potencialidades y limitaciones, y de los medios para perseguir un proyecto de desarrollo sostenible;
- c) la posibilidad de poner en práctica acciones de ESS de manera integrada para asegurar el acceso a las inversiones, capacitación, asistencia técnica y comercialización de los emprendimientos solidarios articulados territorialmente, y
- d) una visión integrada de los espacios, actores sociales y de políticas públicas de intervención, a través de la cual se pretende alcanzar: la generación de la riqueza de manera equitativa, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, el uso sostenible de los recursos naturales, la inclusión social, la valoración de los conocimientos tradicionales, y la diversidad cultural y étnica de los pueblos y comunidades.

Fuente: Proyecto Redes Solidarias: Pasos para la Sostenibilidad – ADS-CUT (2015)

Cuadro 3 - Articulaciones económicas sectoriales

El enfoque sectorial considera la organización de iniciativas económicas solidarias en sectores o segmentos económicos, lo que permite la coordinación de emprendimientos en redes de cooperación y/o cadenas productivas solidarias. Se entiende por redes de cooperación solidaria las articulaciones formales o no formales entre ESS para, de manera conjunta, promover actividades a fin de fortalecer el desarrollo de la actividad económica (es decir, organizar y mejorar el proceso de agregar valor a un bien, producto o servicio) y/o promover la comercialización solidaria de sus productos y servicios, y/o promover el consumo colectivo de bienes, productos y servicios.

Cuando esa articulación de emprendimientos abarca diferentes eslabones de la misma cadena de producción, es una cadena de producción solidaria. Por lo tanto, la producción y la comercialización de los productos se realizan entre ESS, manteniendo así los principios de la cooperación y la solidaridad en las relaciones comerciales de la producción de materias primas hasta el producto final.

Fuente: Proyecto Redes Solidarias: Pasos para la Sostenibilidad – ADS-CUT (2015)

De acuerdo con el “Proyecto Redes Solidarias: Pasos para la Sostenibilidad”, mencionado anteriormente, el objetivo general es reforzar la organización de las redes de asociación a través del fortalecimiento del papel de los actores involucrados en la búsqueda de la ampliación de la sostenibilidad y de la articulación de redes en torno del desarrollo territorial y de la construcción de alternativas de inclusión productiva para superar la pobreza en el marco del “Programa Brasil sin pobreza”, también mencionado con anterioridad.

En esta perspectiva, los objetivos del proyecto son apoyar y fortalecer la organización de Redes de Cooperación Solidaria constituida por EES como estrategia de promoción de las cadenas de producción y de articulaciones económicas territoriales y sectoriales de producción, comercialización y consumo solidarias, con el fin de promover el desarrollo territorial sostenible y la superación de la pobreza extrema.

Este proyecto se justifica para hacer frente, principalmente, al contexto de fragilidad y fragmentación de la ESS.

A modo de ilustración, según una encuesta realizada por SENAES entre 2013 y 2014 y sistematizada por Rêgo (2014)⁴³, las principales dificultades de comercialización señaladas por los EES, fueron:

- Del total de los 19.708 EES mapeados por SIES, en una nueva ronda de mapeos⁴⁴, el **82 por ciento no participan en redes de producción, comercialización, consumo o crédito** y el 60 por ciento no participan en redes de representación o articulación. Es importante recordar que los ESS de intercambio de productos o servicios, finanzas solidarias y consumo colectivo no fueron incluidos porque no realizan directamente la comercialización;
- Los datos demuestran que fueron relacionadas dieciséis dificultades comunes en la comercialización de los emprendimientos. En general, tres de cada cinco EES de producción, comercialización o prestación de servicios se enfrentan a estas dificultades (el 60 por ciento de los EES);
- En cuanto a los resultados del mapeo anterior (SIES 2005-2007), hay una reducción en el porcentaje de los EES que presentan dificultades de comercialización, ya que el 68 por ciento afirman que enfrentan este problema;

⁴³ RÊGO, D. *A natureza da comercialização na economia solidária: a contribuição dos grupos de consumo responsável*. Salvador: UFBA (Disertación de Magíster).

⁴⁴ Como señaló Rego (2014): En la última ronda de mapeo (2010-2012), se volvieron a visitar EES mapeados en la base anterior (2005-2007), a partir de la cual se constató que el 10,9 por ciento de los emprendimientos no fueron localizados, el 15,4 por ciento ya no existen y el 8,8 por ciento dejaron de cumplir con los criterios y principios para que se pudieran seguir considerando emprendimientos de economía solidaria; en aproximadamente el 29 por ciento de los EES visitados de nuevo, no se pudo obtener ninguna información. Por lo tanto, solo el 35,8 por ciento de los emprendimientos mapeados hasta el año 2007 entraron en la base de datos de la ronda que tuvo lugar entre 2010 y 2012.

- Es interesante que incluso los más institucionalizados (cooperativas, por ejemplo) tienen niveles de dificultades similares a aquellos (grupos y asociaciones informales) menos institucionalizadas;
 - Las principales dificultades encontradas, en orden de importancia, fueron: la falta de capital de giro (por uno de cada tres EES); estructura para la comercialización (espacio físico, equipamientos, etc., por uno de cada cuatro EES); costo alto de transporte (uno de cada cinco EES); la competencia, la existencia de intermediarios y monopolios (uno de cada cinco EES, y la dificultad se intensifica con productos básicos de las cooperativas); carreteras precarias para dar salida a la producción; dificultades para mantener la regularidad del suministro; dificultad para encontrar suficientes clientes; precios inadecuados; falta de registro para su comercialización; exigencia de plazos para los pagos de clientes;
 - Otra información importante es que entre los emprendimientos que demostraron dificultad de capital de giro, el 81,4 por ciento tienen necesidad de crédito/financiación. Y de este tipo de emprendimientos, el 70 por ciento (2.664) tienen dificultades para obtener crédito;
 - Una comparación entre el mapeo de 2012 y el de 2007 revela que la media de comercialización para el consumidor final no mostró gran variación. Hubo un incremento, sin embargo, en la comercialización en las agencias gubernamentales que fue casi duplicada probablemente debido a los programas públicos de adquisición de productos a los emprendimientos rurales (por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos, PAA). La venta y el intercambio con otros emprendimientos aumentaron ligeramente, mientras que se produjo un descenso en las ventas a minoristas / mayoristas;
 - En el análisis del origen de los insumos y materiales para el funcionamiento y producción del emprendimiento, se observa que la relación entre los EES es bastante tímida y refleja incluso, **una contradicción y fragilidad de la ESOL**, dado que si, por una parte, cuando se investiga a quien vende los emprendimientos, se evidencia poca participación de empresas tradicionales; por otro lado, no es así cuando se analiza el origen de insumos y materiales de los que **las empresas tradicionales son las principales proveedoras de la ESOL**, junto con los asociados de los emprendimientos, mientras que la compra de bienes, suministros, productos y servicios de otros EES no representa ni el 10 por ciento de todas las compras realizadas;
 - Entretanto, lo más grave es el hecho de que **el número de emprendimientos para operar con otros EES sea bajo**. Sin embargo, en comparación con 2007, se registró una disminución en las compras por las empresas. Asimismo, lo que más se destaca es la compra de los insumos de los asociados, cuyo volumen total casi se duplicó. Todavía se incrementan, aunque tímidamente, las compras a otros emprendimientos de ESOL, que pueden ser una *"señal positiva de que poco a poco la ESOL va restableciendo las cadenas productivas en los territorios"* (p. 59).
 - Se entiende, por lo tanto, que parte de las dificultades, de la fragmentación y la debilidad de la ESS pueden ser abordadas a partir del **fortalecimiento de las redes de EES**. Según Rêgo (2014, p.71):

Una vez articulado, el emprendimiento puede promover una acción más eficaz en la salida de la producción y una mayor coordinación de la cadena productiva, fomentando una relación más estrecha entre la producción y el consumo. Articular producción y consumo significa posibilitar que los emprendimientos comercialicen en conjunto y entre ellos, especialmente a través de la organización conjunta de los productores y los consumidores, con base en la premisa de que nadie produce o consume únicamente.
- Y, a pesar de la importancia de las redes de EES que están más relacionadas con temas políticos (movimientos sociales, políticos, sindicales), **existe todavía una baja participación de las redes de ESS en la producción, comercialización y consumo** como se ha señalado más arriba (solo el 17,7 por ciento de los EES participan en redes de comercialización, producción, consumo o crédito).

Este aspecto había sido advertido por Singer (2002)⁴⁵, para quien la forma más probable de generar una dinámica propia para la ESOL es **la integración de los grupos en esas redes de producción, comercialización, consumo y crédito** a fin de que se alcancen los niveles de eficiencia en la producción y distribución de bienes. Además, los datos revelan que los EES que participan en estas redes tienen menos dificultades que los que no participan.

Además, cabe mencionar, como política pública para la ESOL, el **Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SNCJS)**. El SNCJS es un edificio importante que permite crear un sistema de reconocimiento público para los productos y servicios de ESOL con el fin de orientar el mercado y los consumidores en la selección de empresas, tecnologías y productos con atributos de sostenibilidad social, económica y ecológica en la valoración de las prácticas de mercado más incluyentes y socialmente justas⁴⁶.

Según consta en la recomendación de junio de 2013, en la Comercialización Solidaria, “las prácticas de Comercio Justo y Solidario desempeñan un papel importante al influenciar y cualificar su práctica.” En este sentido, el SNCJS “es el flujo comercial diferenciado, basado en el cumplimiento de los criterios de justicia y solidaridad en las relaciones comerciales resultantes del protagonismo de los EES mediante la participación activa y el reconocimiento de su autonomía.”

Es importante recordar que el SNCJS surge “como una propuesta del movimiento de la ESOL y del comercio justo nacional, de un sistema ordenado de parámetros para promover relaciones comerciales más justas y solidarias, articulando e integrando los EES y socios en todo el territorio brasileño” (Recomendación, 2013, p. 5 – SENAES, 2015).

⁴⁵ SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

⁴⁶ En lo que se refiere a este último punto, se pueden consultar en el sitio web de la SENAES, los documentos publicados en la materia, en sus *Séries*: “*Conhecendo a Prática de Comércio Justo e Solidário*”, Cuadernos 1 al 4 y el Volumen 5 – Termo de Referência: *Apoio ao Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário por meio do reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário*.

Estas son, por lo tanto, las principales orientaciones de las políticas públicas de ESOL en el Brasil de hoy. Sus directrices son el “**Programa de Desarrollo Regional, Territorial, Sostenible y Economía Solidaria**”⁴³ que tiene metas e iniciativas establecidas para el período 2012-2015. Sus objetivos se dirigen a dos campos, a saber: *a)* promover y fortalecer EES y sus redes de cooperación en cadenas de producción, comercialización y consumo a través del acceso al conocimiento y las finanzas solidarias y la organización del comercio justo y solidario y *b)* fortalecer la institucionalidad de la **Política Nacional de ESOL**⁴⁴, así como la coordinación federal y la integración de políticas de promoción de las iniciativas de ESOL en los procesos territoriales sostenibles y solidarios de desarrollo.

En cuanto al primer objetivo, las metas principales son: *a)* la creación y el fortalecimiento de 200 redes de producción y comercialización; *b)* incluir a 200 comunidades en las finanzas solidarias; *c)* certificar los productos y servicios de cinco mil EES en el sistema de Comercio Justo y Solidario; *d)* promover la formación y la capacitación social y profesional de 10.000 trabajadores para la ESOL *e)* promover la incubación, la asistencia técnica y el fomento directo a los 1.500 emprendimientos económicos solidarios.

En el caso del segundo objetivo, los objetivos para 2012-2015 fueron: *a)* aprobar el nuevo marco legal para la ESOL y el cooperativismo del trabajo; *b)* mantener y actualizar la información de 30.000 organizaciones de ESOL; *c)* crear e implementar el Sistema Nacional de ESOL y fortalecer las instancias de participación; *d)* promover la integración de las políticas de ESOL en 100 procesos territoriales de desarrollo; *e)* aplicar la inclusión de 9.000 EES en el Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario, y *f)* realización de campañas educativas para la difusión

⁴⁷ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/> (Acceso en 29.06.2015)

⁴⁸ Se refiere al **Proyecto de Ley 4685-2012**, de la autoría del Diputado Paulo Teixeira, del partido de los trabajadores (PT). Si desea obtener información adicional, consulte el sitio web: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>

de la ESOL y promover el consumo responsable y solidario.

Para alcanzar estos objetivos, la SENAES actuará sobre la base de las siguientes iniciativas: *a)* el desarrollo y la difusión de las tecnologías sociales adecuadas a ESOL; *b)* formación de trabajadores, funcionarios, entrenadores, multiplicadores y gestores públicos de la ESOL; *c)* la implementación y consolidación de Bancos de Desarrollo Comunitario, Fondos Rotatorios Solidarios y apoyo al Cooperativismo de Crédito Solidario; *d)* la incubación, fomento, asesoramiento técnico y apoyo a la ESS y sus redes y cadenas de producción, comercialización y consumo; *e)* promover la adecuación de las políticas de crédito a los requisitos y características de la ESS; *f)* promover el acceso a la contratación pública de productos y servicios de la ESOL, y *g)* promover y fortalecer las ferias, espacios fijos y bases de servicios para comercialización de productos y servicios de la ESOL.

Para ese período (2012-2015) hay también un Programa específico al segmento de los residuos sólidos⁴⁹, con el fin de ampliar la capacidad organizativa y productiva del segmento de los recolectores, proporcionar una mayor capacidad técnica y de gestión a los emprendimientos colectivos y solidarios existentes y proporcionar recursos técnicos y financieros para promover la organización y formalización de nuevos emprendimientos a través de la formación, el asesoramiento técnico y la estructuración de unidades de recolección, selección, transformación y comercialización de los residuos sólidos. Los objetivos de este programa son: *a)* capacitar y fortalecer la participación en la recogida selectiva de 60.000 recolectores; *b)* promover y fortalecer 500 cooperativas/asociaciones y redes de cooperación de recolectores de materiales reciclables para actuar en la recogida selectiva y en las cadenas de reciclaje; *c)* incrementar 100 redes de comercialización de materiales reciclables recogidos por las asociaciones de reciclaje, y *e)* hacer viable la infraestructura para 280.000 recolectores.

⁴⁹ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/> (Acceso en 30.05.2015).

No se conocen todavía los resultados y la efectividad de estas políticas. Este es un tema que merece mención y atención. Es necesario preparar metodologías y supervisión de procesos y evaluación de los impactos de las políticas públicas de ESS.

Sin embargo, un tema de extrema relevancia y pertinencia se refiere al **presupuesto limitado de la SENAES**⁵⁰, lo que nos permite visualizar su real capacidad de poner en práctica y supervisar las políticas públicas. A manera de ilustración, tal y como consta en los **Informes Anuales de Gestión de la SENAES-MTE** (Brasil, 2011)⁵¹, los recursos para SENAES entraron en vigor a partir de 2004, con la creación del mencionado "Programa de Economía Solidaria en Desarrollo". Como en 2003 (año de la fundación de la Secretaría) no había recursos para el programa porque se trataba de una política reciente del Gobierno, recién elegido, sólo se realizaron acciones de articulación entre los actores para la construcción de las políticas, sin apoyo específico a proyectos.

En este sentido, la financiación de la Secretaría puede ser dimensionada por el presupuesto destinado para sus acciones. Entre los años de 2004 y 2010, según el informe institucional mencionado sobre los ocho años de SENAES, el Programa

⁵⁰ Un hecho reconocido por la propia SENAES en el Documento Oficial (Informe de 2012), que revela que "los presupuestos anuales son insuficientes para satisfacer las necesidades de avance de la ESOL en el Brasil. De ahí la baja escala en la ejecución de las políticas y la baja cobertura de la demanda (...). La expansión del presupuesto, por lo tanto, es un requisito previo para la expansión y consolidación de la política pública en todo el país. El aumento del presupuesto se acompaña de un aumento en las articulaciones y los acuerdos con otras agencias y las políticas del Gobierno Federal, con el fin de aumentar la sinergia entre las acciones del Gobierno encaminadas a un resultado más eficaz junto a la población beneficiaria de estas políticas" (p. 6). Esta realidad implica también límites con respecto a los instrumentos de aplicación de la política, así como límites técnicos y administrativos, además del espacio físico de la Secretaría. Disponible en: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3ADC4216013A-FAFEB3962C74/BALAN%C3%87O%20A%C3%87O-C3%95ES%20SENAES%202011%202012.pdf>

⁵¹ BRASIL. MTE/SENAES. *Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal: 2003 – 2010*. Informe arcial. Brasília, Secretaría Nacional de Economía Solidaria, Octubre de 2011.

contó con un presupuesto de casi 526 millones de reales del Brasil⁵². De éstos, la Secretaría tenía la responsabilidad de utilizar 256 millones de reales del Brasil, y el monto restante se encontraba bajo la responsabilidad del MDS con la acción de la Inclusión Productiva. El importe total comprometido con la aplicación de las políticas para el período fue de 176 millones de reales del Brasil y, si los recursos se ponen a disposición de otros ministerios añadidos durante el período, este valor alcanza casi los 200 millones de reales del Brasil (BRASIL, 2011; Freitas, 2012⁵³).

Además, como se observa en el mismo informe, la capacidad operacional de la SENAES se redujo bruscamente a partir de 2008. La explicación para esto puede ser atribuida en parte a la puesta en práctica del Sistema de Gestión de Convenios (SICONV) que afectó a todo el Gobierno Federal, pero también se puede atribuir, en los años 2007 y 2008, debido a la política interna del MTE, al paso de la dirección del Ministerio del Trabajo y Empleo del Partido de los Trabajadores (PT) al Partido democrático de los trabajadores (PDT). Puede ser que el nuevo ministro haya dado menor importancia a los programas de ESOL, retardando la liberación de convenios y contratos de la SENAES (BRASIL, 2011; Freitas, 2012). Otro aspecto, planteado por Souza (2012, p. 63)⁵⁴, para quién la posición institucional de la SENAES en el Gobierno Federal empieza a presentar "*señales de agotamiento*", se refiere al hecho de que "*las indefiniciones con relación a la posición de la ESOL en el Gobierno Federal imponen nuevos desafíos a la consolidación de la SENAES*"⁵⁵.

Acerca del tema presupuestario de la SENAES, cabe mencionar que, en 2011, el Gobierno Federal presentó el "Plan Brasil Sin Miseria", con el objetivo de beneficiar a más de 16 millones de personas en

extrema pobreza en el Brasil. El Plan incorpora el trabajo de ministerios así como decenas de programas sociales. En ese sentido, las acciones de la SENAES se ampliaron para atender las nuevas metas derivadas de su papel de integrante del Eje, incluso con aumento presupuestario de la Secretaría, lo que ha permitido aumentar los edictos para sus proyectos.

Más recientemente, la crisis política, económica e institucional que se vive en el país (agosto de 2015) apunta a un momento de aprensión en el campo de la ESS en el Brasil, teniendo en cuenta el "ajuste fiscal" y la reducción del presupuesto público, así como la ubicación de la SENAES en el Ministerio del Trabajo y Empleo y la permanencia de Paul Singer en el cargo de Secretario Nacional lo que pondría en riesgo todas las conquistas de la ESS en el país; lo que no ha sido acogido con agrado por parte de los actores sociales involucrados con el tema en el Brasil.

Sin embargo, Paul Singer se mantiene en su cargo y la SENAES, como todo el movimiento de la ESS en el país, continúa en la lucha cotidiana y en los EES. Asimismo, es importante mencionar que, además de la aprobación de la Ley **12.690**, de 2012⁵⁶, (que regula la organización y funcionamiento de las Cooperativas de Trabajo y que estableció el Programa Nacional de Promoción de las Cooperativas de Trabajo, PRONACOOOP, revocando el párrafo único del artículo 442 de la Consolidación de las Leyes del Trabajo, CLT, aprobada por el Decreto-Ley núm. 5452, de 1 de mayo de 1943⁵⁷), se ha aprobado recientemente el **Proyecto de Ley de la Economía Solidaria (PL 4685/2012)**, el 26 de agosto de 2015, por unanimidad, en la Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural (CAPADR) de la Cámara de los Diputados. La Ley, que establece definiciones, principios, directrices, objetivos y composición de la Política Nacional de Economía Solidaria, crea el Sistema Nacional de Economía Solidaria y califica los EES como sujetos de derecho. Con la victoria, el PL 4685 pasa a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC).

⁵² Al cambio de esa época, aproximadamente 1 dólar de los Estados Unidos = 2 real del Brasil.

⁵³ FREITAS, M. *As políticas públicas de economia solidária no Governo Federal: 2003-2010*. Disertación de Magíster. Campinas: IE-Unicamp, 2012.

⁵⁴ SOUZA, A. *Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial*. In: IPEA: Boletim Mercado de Trabalho, no. 52, Agosto de 2012.

⁵⁵ A este escenario, se añade la actual política de ajuste fiscal en el país que, muy probablemente, llevará a los cortes de recursos en la SENAES.

⁵⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12690.htm

⁵⁷ Si desea obtener más información sobre este tema, puede consultar: Singer (2014) - Dez anos de SENAES. Disponible en: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt56_econ02_dez_anos.pdf

Consideraciones Finales

Los puntos tratados en este texto nos permiten comprender algunas enseñanzas acerca de la ESS en Brasil (y otros territorios, ya que los desafíos son a menudo semejantes), con respecto a determinadas cuestiones tales como la capacidad de actuación del Estado y la institucionalización de sus políticas, y la participación y autonomía de las personas involucradas en la co-construcción de políticas públicas de apoyo. Entre las **enseñanzas** es importante mencionar:

- a. La ESS es un fenómeno que ha adquirido cada vez mayor visibilidad económica, social y política. Una de sus novedades es el efecto que ha tenido en la planificación de las políticas públicas en el ámbito local, en cada estado y en el ámbito federal, dado que sus actores, organizaciones y entidades buscan reconocimiento, institucionalización y apoyo a sus proyectos y actividades;
- b. Las políticas públicas de ESS (o, en algunos casos, los instrumentos de apoyo, si se considera que no todas constituyen políticas públicas⁵⁸), se desarrollan teniendo en cuenta:
 - i) los impactos potenciales en la localidad donde operan puesto que, al generar ingresos, genera también determinadas dinámicas económicas;
 - ii) la posibilidad de articular los programas sociales para reducir la pobreza y la miseria, así como los programas que involucran aspectos económicos (generación de ingresos), aspectos sociales (mejora de las condiciones educativas, de saneamiento, vivienda, etc.), aspectos técnicos (cualificación de mano de obra), aspectos ambientales (garantizar una mayor sostenibilidad en los territorios donde operan);
 - iii) la necesidad de una mayor relación entre los ministerios, secretarías, en todas las instancias públicas, y iv) la posibilidad de vincular el desarrollo de prácticas de ESS con los objetivos de generación de puestos de trabajo empleo por parte del sector público en actividades

demandadas por el Estado en sus distintas instancias (la contratación pública de productos de cooperativas o asociación de pequeños agricultores, de uniformes escolares de las cooperativas costureras, etc.);

- c. Sin embargo, las políticas públicas de apoyo a los ESS no caminan solas. Es decir que deben estar vinculadas al ámbito general de operación de las políticas macroeconómicas en sus respectivos países. En otras palabras, deben ser coherentes con los deseos más amplios de desarrollo socioeconómico del país. En este sentido, las condiciones de crédito, tasas de interés, el volumen de los recursos destinados a la investigación, asesoramiento, tecnologías de desarrollo, garantía de mercado (contratación pública, por ejemplo), etc. -medidas tomadas en gran medida a nivel federal- deben realizarse con miras a promover y proteger los EES. Esta es la razón de las políticas de Estado con institucionalidad y con marcos regulatorios que las garanticen;
- d. Asimismo, existen problemas inherentes al funcionamiento de los EES (*modus operandi* de sus actividades, puesto que sus experiencias están marcadas por debilidades inherentes) y de sus políticas de apoyo y promoción, lo que se observa también en el análisis de otras políticas relacionadas y sus conexiones con la ESS, en particular. La fragilidad de las acciones integradas y transversales (entre ministerios, secretarías, etc., en el ámbito federal, en los estados y en el ámbito municipal) obstaculizan los posibles progresos hacia los objetivos de generación de puestos de trabajo, ingresos y empleo, y de la existencia de diversas experiencias;
- e. Otro aspecto es la falta de mecanismos y herramientas para la evaluación y seguimiento de las políticas. Se cree que, para una mayor eficiencia y eficacia de los programas, proyectos y acciones para la ESS, se debe dar un paso más hacia el cumplimiento del reto de evaluación y seguimiento de este conjunto de políticas públicas que incluye el "sector" a fin de contribuir a su mejor planificación y a avances posteriores.

⁵⁸ Se entiende que no existe un modelo de políticas públicas para la ESS; incluso, como sucede con algunas experiencias, no se puede hablar de políticas públicas sino de instrumentos de apoyo a determinadas actividades.

f. Específicamente, en el caso del Brasil, la SENAES constituye un ejemplo exitoso, incluso en términos de reconocimiento internacional, de la construcción de una política pública en favor de la ESS (con una Secretaría propia, recursos direccionados, realizado de “abajo-arriba”, etc.). Sin embargo, el bajo volumen de recursos para el sector, por una parte, impide el avance de estas políticas y reafirma las debilidades inherentes en este campo de actividad, y sugiere la reducción de su grado de autonomía para la toma de decisiones correctas. Por otro lado, no permite avances en la supervisión de estas políticas y sus resultados efectivos;

Por lo tanto, debemos pensar en la política pública de la ESS de forma integrada y transversal, y no solo como una medida específica para el ámbito de la ESOL, aunque se relacione únicamente con las políticas de generación de puestos de trabajo, empleo e ingresos. Esta mayor integración y transversalidad debería ocupar un lugar tanto en relación con los objetivos de política social y económica como en el caso de los diferentes ámbitos de la política pública (en el ámbito sectorial y en niveles de poder).

Además, se debe avanzar en la institucionalidad de estas políticas, así como en la construcción de marcos regulatorios claros, eficaces, eficientes y delimitados, como la **Ley n° 12.690 de 2012** y la aprobación del **Proyecto de Ley de la Economía Solidaria (PL 4685/2012)**.

Se cree que la construcción de nuevas propuestas de organización social, productiva y económica es viable, y que es posible constituir políticas públicas, con especial atención a la ESS, que fortalezcan los vínculos territoriales.

Sin embargo, como señala Boaventura de Sousa Santos (2002), el éxito de estas experiencias alternativas de producción y de organización comunitaria en los territorios, depende en gran medida de su capacidad de integrar los procesos de transformación económica, cultural, social y política, construyendo redes de colaboración y apoyo mutuo, lo que implica una progresiva participación en las instancias de formulación y la aplicación de políticas públicas basadas en la idea de co-construcción de estas políticas.

Conocer la dinámica de este “sector” y sus conexiones constituye un paso para contribuir a la reflexión que tiene como telón de fondo un contexto marcado por profunda desigualdad socio-económica y, por lo tanto, en las condiciones de inserción socio-laboral. Se entiende que prevalece la necesidad y la curiosidad de, posteriormente, avanzar en esta investigación, con el fin de acompañar el desarrollo de un conjunto de políticas públicas para la ESS que todavía están en fase de experimentación y que, por lo tanto, carecen de tiempo y herramientas de evaluación y supervisión.

