

Economía solidaria como política y estrategia de desarrollo: del discurso a las prácticas

Ana Mercedes Sarria Icaza¹

Resumen

A partir de elementos generales presentados en análisis anteriores sobre diversas experiencias de políticas públicas en Rio Grande do Sul, y su comparación con los resultados de una investigación sobre experiencias y procesos que han tenido lugar en los últimos cinco años, el presente trabajo busca identificar algunas tendencias, continuidades y discontinuidades, profundizando los dilemas y desafíos de la economía solidaria en el actual contexto brasileño.

De manera general, se concluye que, a pesar de las evidencias de ampliación de la economía solidaria y de las políticas públicas implementadas para su fomento en los últimos diez años, las mismas no adquirieron un carácter estratégico o prioritario y parecen profundizar los límites ya identificados en investigaciones anteriores, contrariando numerosas de las expectativas iniciales.

Palabras clave: economía solidaria; políticas públicas; desarrollo local; participación; cooperativismo.

Abstract

On the basis of general elements presented in previous analysis about diverse public policies experiences in Rio Grande do Sul and their comparison with the outcomes of some research about experiences and processes taken place during the past five years, this study aims at identifying several trends, continuities and discontinuities, at the time that it thoroughly studies the dilemmas and challenges which solidary economy currently faces in Brazil.

In a general way it is concluded that, in spite of evidences of deepening of solidary economy and strengthening of public policies during the last ten years, these have not acquired a strategic or urgent character and seem to deepen the boundaries already identified in previous research, going against many of the initial expectations.

¹ Prof. Faculdade de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Keywords: solidary economy; public policies; local development; participation; cooperativism.

Introducción

A fines de los años noventa, la economía solidaria en Brasil se presentaba en franco proceso de ampliación, impulsada por una dinámica que combinó por un lado, el fortalecimiento de la organización y articulación desde la sociedad civil y por otro, la puesta en práctica de políticas gubernamentales para su fomento y consolidación. Diferenciándose del cooperativismo tradicional, el discurso central de los principales actores de la Economía solidaria (ES) reafirmaba su potencial en cuanto forma de organización del trabajo basada en la solidaridad y la autogestión, así como su carácter de proyecto estratégico de desarrollo, alternativo al modelo capitalista dominante y a su dinámica de concentración de la riqueza y depredación del ambiente.

La construcción de políticas públicas adquirió un papel fundamental para el fortalecimiento de las experiencias existentes y su ampliación como opción de organización socio-económica, y permitió avanzar en esta dirección a los gobiernos municipales y estaduais, experimentando un impulso significativo a partir de 2003 al comenzar a estructurarse una serie de programas desde el gobierno federal. Con el lema "*Economía solidaria cosmopolítica y estrategia de desarrollo*" la primera Conferencia Nacional, realizada en 2006, reafirmó el carácter transformador de la ES y enunció un conjunto de directrices para impulsar su consolidación.

Sin embargo, cuatro años después el escenario fue bastante menos optimista y la II Conferencia Nacional de Economía Solidaria, al hacer el balance de lo realizado, constató una serie de dificultades que le permitieron afirmar que "las políticas públicas todavía son limitadas, fragmentadas y con poco margen, más allá de las necesidades reales de los que hacen una economía solidaria en Brasil..." (SENAES, 2010). Por su parte, el Foro Brasileño de Economía Solidaria fue aún más categórico al declarar que, a pesar de los avances, la agenda de la economía solidaria "no entró efectivamente, ni vagamente, en la agenda gubernamental del desarrollo brasileño" (FBES, 2010).

Este trabajo busca comprender los motivos que explican esa situación, analizando las perspectivas que se presentan para hacer efectiva la propuesta discursiva y práctica de la ES y la contribución que las políticas públicas han otorgado a ese proceso. Se toma como base el

análisis de los resultados de una investigación sobre la construcción de políticas públicas en tres municipios de la región metropolitana de Porto Alegre entre 2006 y 2010 y su relación con la construcción nacional de la política de desarrollo a partir de 2003.

Se trata de dar continuidad a los análisis anteriores sobre la experiencia de políticas públicas de ES en Rio Grande do Sul hasta el año 2005 (Sarria Icaza, 2006, 2008), retomando sus principales conclusiones y relacionándolas con los desafíos actualmente identificados. En particular, se recuperan dos elementos que habían sido identificados como centrales en el surgimiento de las políticas públicas para la ES: por un lado, su carácter de “alternativa” para la superación de la crisis del desempleo y el aumento de las desigualdades y por otro, su dinámica de organización social, integrada a los procesos de democratización y de cambio en las relaciones Estado - sociedad civil.

De manera general, el trabajo aporta elementos que refuerzan la hipótesis de que, después de más de una década de políticas públicas orientadas a la ES y a pesar de las evidencias de su ampliación en el territorio nacional, las tendencias identificadas revelan una dificultad cada vez mayor en materia de política estratégica. Esta tendencia se agrava en un contexto en el que, no obstante el crecimiento económico, la reducción del desempleo y la pobreza extrema, prevalece la lógica basada en la integración al mercado, complementada con políticas sociales que, mejorando las condiciones de vida de los más pobres, fortalecen el consumo y el modelo de acumulación capitalista.

El artículo presenta en primer lugar algunas referencias sobre la relación ES, democracia y desarrollo, tanto desde un punto de vista teórico como del propio proceso de su emergencia en la sociedad brasileña. Se aborda luego la temática de la configuración de las políticas en los municipios estudiados y su relación con las políticas federales, confrontándola con los ejes del debate anteriormente propuesto, para plantear finalmente algunas conclusiones y presentar algunos elementos para la comprensión de los dilemas propios del actual contexto, en que los avances y la legitimidad conquistada se revelan insuficientes para que la ES se reafirme en la sociedad como estrategia posible de transformación socioeconómica.

I. Economía solidaria, democracia y desarrollo. Dilemas actuales en la sociedad brasileña.

La referencia a la economía solidaria y a las políticas públicas para su promoción supone una discusión en la que se integran dos términos

que generalmente se tratan en “ámbitos” diferentes: democracia y economía. Aunque no se trata de una discusión nueva, la misma recupera fuerza en un contexto de crisis, en el que las opciones ante el desempleo y la desigualdad creciente activan dinámicas asociativas que, al mismo tiempo que aportan soluciones socioeconómicas, interpelan a los poderes públicos y a la propia sociedad.

“Bajo las nuevas condiciones de la democracia política, globalización neoliberal y crisis económica de la década de 1990, las experiencias de economía solidaria que crecieron y se expandieron en todo el país, permitieron activar la búsqueda - y el rescate- de las formas de solidaridad capaces de contraponerse a la lógica excluyente con que funciona el mercado. Al mismo tiempo, expusieron las contradicciones y la fragilidad de las visiones de desarrollo dominantes, poniendo en práctica otras formas de organización de la vida y la producción, haciendo emerger actores sociales donde antes sólo se percibían masas empobrecidas en espera de la modernización” (Sarría Icaza, 2008).

En este proceso, diversos actores sociales se articulan y van conformando un movimiento que, identificado en torno de la ES, fue ganando visibilidad y legitimidad en los últimos veinte años, organizándose y pautando la necesidad de nuevas institucionalidades que atiendan sus propuestas. La política pública para la ES es entonces resultado de una intensa interacción entre el movimiento y los gobiernos.

“Las experiencias y la trama conceptual que se está conformando en torno de la ES constituyen progresivamente una referencia social que cambia en las coyunturas, aunque mantiene cierta regularidad en cuanto a los interrogantes que plantea y a la manera de formularlos, expandiéndose, ganando espacios institucionales y haciendo las veces de principios organizadores de las intenciones y objetivos de los gestores públicos” (Araújo e da Silva, IPEA, 2005).

Esta dinámica nos remite a una perspectiva de acción pública, que pone el énfasis en una dinámica democrática en la que se integran las dos dimensiones de lo político: “por un lado, la acción común por el compromiso público y por otro, la constitución de reglas que rigen la vida en colectividad”. (Laville, 2006, 21). La construcción de políticas públicas, por lo tanto, no se restringe a la actuación de los actores políticos institucionales sino que integra además la participación de varios otros actores sociales.

Así la ES se presenta en Brasil como un conjunto de actores sociales que, actuando de manera colectiva, establecen pautas y tornan público un debate sobre lo económico, aportando como novedad la discusión sobre la legitimidad de otras formas de organización y distribución de la riqueza.

“La contradicción fundamental a partir de la cual surge la economía solidaria es justamente el hecho de que el crecimiento económico, la modernización -que se percibe con grandes oportunidades de ser alcanzada en un país como Brasil- no logra superar la persistencia de grandes desigualdades sociales, que perpetúan un sistema que mantiene gran parte de la población en la condición de excluida -del empleo, de derechos y de ingresos capaces de garantizar una vida digna-. Se trata entonces de cuestionar la propia lógica de crecimiento y modernización, la propia lógica del desarrollo” (Sarria Icaza, 2008).

En este sentido, en el caso brasileño, la ES se integra en el proceso de las luchas sociales por la ciudadanía, un término altamente simbólico y movilizador. Esto remite tanto a la necesidad de apertura de espacios propiamente políticos, históricamente autocráticos y restringidos por élites oligárquicas, como al reconocimiento y el acceso de la gran mayoría de la población a derechos sociales básicos, en una sociedad en la que el crecimiento económico generó bienestar para pocos. Sin embargo, se hace evidente cada vez más que no se trata simplemente de reivindicar derechos sociales sino de transformar el propio modelo económico dominante que está en la base de la generación de desigualdades y concentración de riquezas.

“En respuesta a un neoliberalismo que invoca la libertad económica para invalidar la preocupación por la igualdad, la posibilidad de una democratización de la sociedad, de ahora en más está conectada con un proceso democrático de reapropiación de la economía como actividad social” (Laville, 37).

En el escenario de final de siglo, dominado por el neoliberalismo, la ES se inserta en los debates sobre las alternativas contra-hegemónicas y su desafío es justamente mostrar que el rescate de formas colectivas y asociativas de organización no es simplemente una respuesta coyuntural para “generar trabajo y renta” para aquellos que están fuera del mercado de trabajo. En situaciones de crisis de empleo y de aumento de las desigualdades, su propuesta adquiere legitimidad y viabilidad y pasa a ser de interés de los poderes públicos, pero, en la medida en

que el escenario nacional se modifica, se hacen evidentes las dificultades para afirmarse como propuesta estratégica, social y económica para el país.

De hecho, en los ocho años de gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva se consolidó una propuesta de desarrollo claramente neokeynesiana, que fortaleció el modelo de acumulación capitalista a partir del aumento del consumo, sustentado en políticas de distribución de renta que mejoran la calidad de vida de los más pobres, y generan un “círculo virtuoso” de crecimiento económico, tasas de empleo y mejoras en la condición de vida de la población. En este escenario, las principales estrategias transitaron por el fortalecimiento de las formas tradicionales de organización económica: el empleo formal y los diversos formatos de empresa capitalista, que incluyen políticas diferenciadas para fortalecer las iniciativas económicas del mundo popular. Así, la ES pierde fuerza simbólica y se concreta como “opción frente al desempleo”, afrontando importantes desafíos y dilemas ya vivenciados por el propio cooperativismo a lo largo de su historia, lo que significa integrarse de forma marginal o asumir un papel contestatario, perdiendo espacio institucional al ser visualizada como propuesta “utópica” o “idealista”.

Se activa así el debate sobre el carácter de la dinámica de organización de la ES y su relación con las formas institucionalizadas de la política, pues resulta claro que, a pesar de su carácter contradictorio y marginal, ha logrado espacios importantes de interlocución con los poderes públicos, lo que ha permitido su ampliación y legitimidad. Persiste sin embargo una problemática más amplia que se refiere a los cambios y desafíos de la actuación de los movimientos sociales y los dilemas que suscita la relación frente al Estado

De hecho, en Brasil, la actuación de los movimientos sociales fue fundamental en los últimos veinte años, instalando la necesidad de una “nueva gramática social”, es decir, una nueva forma de relación Estado - Sociedad (Santos y Avritzer, 2001:54). Sin embargo, en la medida en que avanza el proceso de democratización política, “la tradicional oposición sistemática de algunos movimientos al Estado -expresión hegemónica de clase al poder público- comienza a modificarse” (Scherer-Warren, 1996:19).

En este sentido, la actuación de la ES muestra la confrontación de visiones y la ambigüedad de su acción, explicitando las contradicciones inherentes al impulso democratizador que la caracteriza: por un lado, su inserción en los espacios institucionales y por otro, la necesidad de

mantener autonomía ante los impulsos de “captura” por parte de los sistemas institucionalizados de poder.

2. Políticas públicas para la ES en Rio Grande do Sul: nuevos espacios de ampliación, nuevo contexto nacional.

En trabajos anteriores (Sarria Icaza, 2006) identificamos un primer período de expansión de las políticas públicas orientadas a la ES en Rio Grande do Sul, que se inició en los años 1990 en la Alcaldía de Porto Alegre y se amplió en 1997 a un conjunto significativo de gobiernos municipales, llegando por primera vez a un gobierno estadual entre 1998 y 2002. Este período estuvo vinculado con la conquista de dichos gobiernos por el Partido de los Trabajadores y se confinó² a fines de 2004, bajo el símbolo de la pérdida de la Alcaldía de Porto Alegre, después de 16 años de administración petista.

“Los grupos de generación de empleo e ingresos, que en Río Grande do Sul se identificaron en torno a la denominación “economía popular solidaria”, presentaron progresivamente demandas de políticas públicas para los gobiernos locales. Estas políticas comenzaron a construirse cuando las demandas encontraron eco en los gobiernos de izquierda, sensibles a las reivindicaciones de los grupos y dispuestos a ampliar los espacios democráticos existentes. Este fue el caso de la Municipalidad de Porto Alegre y de otros gobiernos municipales, así como de las experiencias construidas en el nivel de gobierno estadual y de gobierno federal” (Sarria Icaza, 2008).

En este proceso, destacamos el papel que jugó la experiencia de la Alcaldía de Porto Alegre, como referencia para un conjunto de acciones que fueron desarrolladas en otras ciudades de Rio Grande do Sul. Aunque en éstas, la ES encontró por un lado un lugar generalmente situado en la perspectiva del desarrollo económico, por otro, ocupó un lugar marginal y de poca visibilidad. En el marco del gobierno estadual (período 1999-2001), la ES constituyó un elemento estratégico en el diseño de las políticas de desarrollo, alcanzando un impulso significativo que, aunque no logró trascender el cambio de gobierno, sirvió de experiencia para plantear el debate sobre la diferencia de concepciones presentes cuando se habla de ES,

²Lo que se encuentra confinado es el ciclo de ampliación y no la existencia de políticas para la ES que continúan existiendo en algunos municipios del Estado.

principalmente en lo que respecta al Estado y a su papel en la sociedad.

Luego de un período de pérdida de espacio en las políticas gubernamentales, a partir de 2008, se registra un nuevo momento de ampliación, asociado, como en los casos anteriores, con la conquista de algunos gobiernos municipales por fuerzas de izquierda, específicamente el PT, que en 2010 llega nuevamente al gobierno estadual. Si bien en esta coyuntura el polo irradiador deja de ser Porto Alegre³, se mantiene gran parte del formato y la lógica que estructuraron estas políticas desde fines de los años 90, como se puede apreciar en las experiencias de los municipios analizados (Canoas, São Leopoldo y Nuevo Hamburgo), localizados en la región del Vale do Sinos e integrados al conglomerado urbano de la “gran Porto Alegre”.

Cabe señalar el cambio de contexto institucional y socio-económico que sirve de marco para este nuevo momento de ampliación, cuando la ES no es solamente una experiencia novedosa que surge en algunos lugares, sino que se disemina en el territorio nacional y cuenta con una serie de directrices provenientes de las instancias federales de gobierno, las cuales tienen como centro la Secretaría Nacional de Economía Solidaria, SENAES, creada en 2003.

De hecho, entre la I Conferencia de economía solidaria realizada en 2006, que definió la “Economía solidaria como política y estrategia de desarrollo” y reafirmó su carácter transformador y la II Conferencia, realizada en 2010, el centro dinamizador de esa estrategia fue la construcción de políticas públicas, articuladas desde el nivel nacional hasta el local.

El universo de las políticas públicas es entonces significativamente más amplio, aunque como se indica en el cuadro I, el escenario de conjunto indica que el impacto y la amplitud de estas políticas permanece restringido y fragmentado, siendo ésta una de las principales conclusiones reiterada en diferentes momentos de

³ Aunque esta alcaldía mantiene algunas acciones, ha desactivado buena parte de los programas anteriormente construidos para su promoción. Así, el centro de la dinámica de la economía solidaria en Porto Alegre se dislocó del gobierno municipal para las organizaciones de la sociedad civil, articuladas con el Foro Municipal de EPS que se mantiene activo y bien organizado.

evaluación por parte de los principales actores de la economía solidaria⁴.

Cuadro I: Síntesis de las políticas públicas de ES en Brasil - 2010

	Datos Generales	En Rio Grande do Sul
A nivel municipal	Según la Red de Gestores, cerca de 180 alcaldías (de un total de más de 5.000) poseen algún tipo de acción o estructura dirigida a la economía solidaria.	10 municipios (de un total de 496) poseen alguna estructura orientada a la ES.
A nivel estadual	En 2010, según el relevamiento de la SENAES, 14 gobiernos estaduais (de un total de 27) desarrollaban algún tipo de acción que beneficiaba, de modo directo o indirecto, la ES.	En 2010 se creó la Secretaría de economía solidaria y micro y pequeña empresa.
A nivel federal	a. Acciones específicas a partir de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES), del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE). b. Acciones articuladas con otros ministerios: de Desarrollo Agrario (MDA), de Desarrollo Social (erradicación de la pobreza extrema y seguridad alimentaria), de Educación, de Ciencia y Tecnología, además de otros como Medio Ambiente, Salud (salud mental), Justicia (seguridad pública), Cultura, Turismo.	La mayor parte de los programas federales son ejecutados por ONGs y Universidades, que son seleccionadas a partir de las convocatorias públicas lanzadas por los diferentes ministerios.

Fuente: Adaptación a partir de Dubeux *et al.*, 2011, p. 14.

En el caso de Rio Grande do Sul, las expectativas se han renovado al retomarse acciones específicas por algunos gobiernos, aunque subyace la cuestión de fondo: hasta que punto estas acciones logran avanzar con relación a los límites identificados, tanto desde el punto de vista de la ampliación de espacios democráticos, como de su papel estratégico de alternativas contra-hegemónicas referidas a un proyecto de desarrollo nacional.

⁴En 2010 son realizados principalmente los balances de las conferencias a nivel municipal, estadual y nacional. Identificando los problemas, se convoca una serie de encuentros promovidos por la propia SENAES con los ejecutores de los diferentes proyectos y programas en marcha.

De manera general, las políticas municipales estudiadas mantienen una continuidad con el diseño que se construyó a partir de la experiencia de Porto Alegre, especialmente por estar integradas dentro del área del desarrollo económico y no de la asistencia social. Los instrumentos de la política repiten algunos ejes centrales presentes desde el nivel federal hasta el municipal: comercialización, asistencia técnica, formación, apoyo a ferias, calificación profesional. Sin embargo, los recursos materiales y humanos que se destina son reducidos y el centro de las acciones es el apoyo para la organización de ferias y el “acompañamiento” de los foros y emprendimientos.

Los programas del gobierno federal, por su lado, están presentes en los municipios, pero casi siempre se desarrollan de manera desarticulada. Son ejecutados por diversas organizaciones de apoyo que muchas veces parecen “disputar” entre sí el público beneficiario. Un ejemplo se presenta con las políticas de formación y asistencia técnica, ejecutadas en el Valle dos Sinos por varios programas financiados por el gobierno federal: el Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (PRONINC), y el Núcleo de Asistencia Técnica en Economía Solidaria (NEATES)⁵, los cuales no se articulan entre sí. Esto sucede también con las acciones de formación, que cuentan con el apoyo de un programa nacional estructurado a partir de un Centro de Formación en Economía Solidaria (CFES)⁶, cuya actuación no logró articular ni potenciar los eventos formativos ya realizados por las diferentes organizaciones, programas y por las propias alcaldías.

La desarticulación de las políticas públicas no solo se da en aquellas dirigidas específicamente a la ES, sino que también, de manera significativa, se presenta en otras políticas que dialogan con el proyecto más amplio de desarrollo nacional y territorial, como es el caso de la agricultura familiar o de las políticas de inclusión social o de soberanía alimentaria.

3. Procesos de ampliación democrática y relación Estado-sociedad. Los desafíos de la institucionalización.

⁵Ejecutado en Rio Grande do Sul entre 2009 y 2011, por la ONG Guayi.

⁶Ejecutado por la Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos para atender los estados de la región sur del país (Paraná, Santa Catarina, y Rio Grande do Sul). La paradoja es aún mayor si consideramos que, dentro de esa misma universidad funciona una incubadora de economía solidaria que poco dialoga con el CFES.

El análisis de las experiencias de políticas públicas dirigidas a la ES en los municipios de Canoas, São Leopoldo y Novo Hamburgo pone en evidencia la dinámica de ampliación democrática ya señalada, resultante de un proceso de organización social que, centrado en la experiencia de formas cooperativas de producir y trabajar, demanda nuevos espacios institucionales cuya construcción supone un desafío, tanto para los actores estatales como para los de la sociedad civil.

Cuadro 2: Surgimiento de políticas públicas y dinámica de organización de la ES

Municipio	Dinámica de organización	Políticas públicas para ES
Canoas	<p>Década de 1990: se organizan diversos grupos (reciclaje, artesanías, alimentación, servicios) varios de los cuales continúan en actividad.</p> <p>2003: se funda el foro municipal, que, después de un período de poca actividad, es re-articulado en 2006.</p> <p>2007: El Foro convoca a los candidatos a la alcaldía y pide compromiso con la ES.</p> <p>A partir de 2008: el foro municipal actúa como principal interlocutor de la alcaldía en la política de ES.</p>	<p>2006: el gobierno del PSDB realiza algunas acciones de apoyo a los grupos existentes, en respuesta a sus demandas, siendo la principal conquista la realización de la feria municipal de ES.</p> <p>2009: el nuevo gobierno municipal comienza a ejecutar una política más estructurada y crea un departamento de economía solidaria dentro de la Secretaría de desarrollo económico y social.</p>
São Leopoldo	<p>1998- 2001: varios grupos se organizan con el impulso de las políticas del gobierno estadual, pero la mayoría no presenta continuidad.</p> <p>2003: algunos grupos participan de la fundación del Fórum do Vale do Sinos.</p> <p>2005: el foro municipal es organizado poco después del inicio del primer gobierno municipal. Desde entonces, actúa como interlocutor para las políticas de ES.</p>	<p>2005: el gobierno municipal crea un sector de economía solidaria dentro de la Secretaría de desarrollo económico.</p>
Nuevo Hamburgo	<p>1998- 2001: varios grupos se organizan a partir del impulso de las políticas del gobierno estadual, aunque la mayoría no tiene continuidad.</p> <p>2005: algunos grupos comienzan a</p>	<p>2008: el gobierno municipal que asume, estructura una política para la ES y crea un sector dentro de la Secretaría de Trabajo municipal.</p>

	participar del Fórum do Vale do Sinos. Se funda el Foro Mun. de Economía Solidaria.	2010: es aprobada la ley municipal de fomento a la economía solidaria.
--	---	--

En los tres municipios la presencia de la ES en cuanto forma de organización económica y social, antecede a las políticas públicas municipales y está vinculada con procesos que, variando de una realidad a otra, se relacionan con fuerzas sociales y políticas con expresiva actuación en los últimos veinte años.

Desde la década de 1990, en Canoas, varios grupos de ES se formaron con una expresiva participación de militantes de movimientos populares, con fuerte presencia de grupos de la iglesia progresista; muchos de estos grupos se mantuvieron activos a lo largo de los años, contando con apoyos diversos por parte de organizaciones políticas, sindicales y religiosas que actuaban en el propio municipio o en el vecino Porto Alegre. Ya en São Leopoldo y Nuevo Hamburgo, los grupos de ES que surgieron a finales de los noventa e inicios de 2000, presentaron mayores dificultades de continuidad, comenzando procesos de articulación en 2000, principalmente a partir de la fundación del Foro del Valle do Rio dos Sinos, en 2003.

El Foro Regional de Vale dos Sinos adquiere una dinámica importante y se constituye en un actor fundamental en la región, con la participación de un número creciente de emprendimientos económicos solidarios y un fuerte involucramiento de las incubadoras universitarias⁷ y de otras ONGs. Además de la articulación regional, las realidades en cada territorio demandan la formación de los foros municipales, los cuales comienzan a establecer interfaces con las alcaldías.

Es posible identificar diversos “núcleos inductores” de las experiencias de ES en estos municipios: al inicio de los noventa, se trata principalmente de organizaciones de cuño religioso y progresista, vinculadas con los movimientos comunitarios y sindicales; posteriormente, al final de la década, se presenta un impulso importante proveniente de las políticas del gobierno estadual, primero

⁷En la región del Vale dos Sinos funcionan 3 incubadoras universitarias: UNILASALLE, en Canoas; UNISINOS, en São Leopoldo y FEEVALE, en Novo Hamburgo. Todas están ligadas con una red nacional llamada Red de ITCPs –Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

en el país en establecer como prioridad la ES⁸. A partir de 2003, cabe principalmente a las incubadoras universitarias un papel central como promotoras de la organización de la ES y hacia el final de la década, se estructuran diversas dinámicas de interlocución entre los emprendimientos, los gobiernos y las universidades.

El papel de las llamadas “entidades de apoyo y fomento” a lo largo de este proceso está cada vez más vinculado con una doble perspectiva: por un lado, son actores fundamentales para sustentar las dinámicas de organización social y por otro, se convierten en ejecutoras de los principales programas de gobierno, comenzando en el gobierno estadual y, de forma más significativa, en las políticas del gobierno federal a partir de 2003. Las incubadoras, por ejemplo, se fortalecen con las políticas del PRONINC, ejecutando proyectos aprobados entre 2004 y 2005, aunque su actuación no se inicia ni depende de estos recursos, sino que se vincula con la acción de algunos núcleos de intelectuales y activistas que se organizan en ellas (FEEVALE, 2011).

De manera general, la implantación de políticas públicas municipales se realiza en interlocución directa con los foros de economía solidaria y, en la mayor parte de los casos, en respuesta a sus demandas. De hecho, la actuación de los gestores públicos en estos tres municipios está principalmente orientada a apoyar los procesos de organización social de la ES, de cuyos emprendimientos y organizaciones ellos mismos provienen. En general, construyen las directrices de la política pública en consulta directa con los foros. Se establece así una dinámica de participación social que aunque, por un lado, se constituye en un espacio importante de construcción de ciudadanía, por el otro, presenta varios desafíos que deben ser profundizados en lo que respecta a la relación estado-sociedad. Entre ellos, se pueden mencionar dos: de qué modo no restringir la política pública al tratamiento de aquellos que se encuentran organizados y ampliar la participación de un público más amplio y, relacionado con esto, cómo construir una política pública de largo alcance y no desarrollar acciones identificadas con los grupos políticos que están en el gobierno.

Por otro lado, cabe preguntarse sobre la autonomía de los foros organizados y su capacidad para ir más allá de un papel de interlocutor de un “sector” del gobierno municipal, colocando como horizonte de

⁸ Para una mejor comprensión de la experiencia del gobierno de Estado ver Sarria Icaza 2006 y 2008.

su actuación el proyecto de transformación social reiteradamente proclamado.

En relación con la preocupación por construir políticas que trasciendan la duración de los gobiernos, un camino para superar estos límites ha sido visualizado luego de la aprobación de leyes municipales, la primera de las cuales fue aprobada en Nuevo Hamburgo en el año 2010. Los desafíos en este sentido van más allá del ámbito municipal y se plantean en relación con el debate sobre el marco jurídico de la ES y de las políticas para su fomento a nivel nacional, para el cual no parecen haber sido creadas las condiciones, ni desde el punto de vista del nivel de organización y movilización del movimiento, ni de las articulaciones políticas e institucionales a partir de los gobiernos y actores políticos. Retomaremos este aspecto en el punto siguiente.

4. Las políticas públicas y su relación con una estrategia de desarrollo. Continuidad y límites.

Las políticas públicas para la ES implementadas en Canoas, São Leopoldo y Nuevo Hamburgo se sitúan dentro del área del desarrollo económico y no de la asistencia social, pero mantienen un carácter marginal y de poca visibilidad, tanto por su limitado alcance como por quedar fuera de las prioridades del desarrollo territorial. Dentro de esos límites, Canoas se destaca con una propuesta de mayor impacto, contrastando con São Leopoldo, donde las acciones son más restringidas y existe una menor inversión de recursos para su fomento.

Considerando en su conjunto las políticas y prioridades municipales, la ES parece reducida a un espacio de “atención” destinado a algunas decenas de grupos urbanos organizados de manera colectiva: los emprendimientos económicos solidarios, que participan de los foros de economía solidaria. La base social que integra estos emprendimientos proviene principalmente de trabajadores de dos sectores económicos: artesanías, que congrega un público mayoritariamente femenino y catadores de residuos, en particular aquellos organizados en asociaciones de reciclaje. Encontramos también una participación importante de trabajadores provenientes de los sectores de alimentación y de costura.

Sin embargo, cabe destacar que aquellos que se reconocen dentro de la ES representan apenas una pequeña parte del universo de cada uno de esos segmentos, integrados por trabajadores que no adhirieron a la propuesta de trabajo asociado. Por otro lado, los trabajadores organizados en cooperativas de sectores de la industria, como en el

caso de la Cooperativa de Trabajadores Metalúrgicos de Canoas (CTMC) o la Cooperativa de Producción Cristo Rei Ltda (COOPEREI) en São Leopoldo, prácticamente no se identifican como ES y no son comprendidos como parte de las políticas públicas construidas a nivel municipal.

No obstante constituir un espacio que adquirió visibilidad y legitimidad creciente a lo largo de los años, fortalecido por los programas y políticas públicas, la dinámica de expansión de la ES no parece confirmar las expectativas depositadas una década atrás, como se muestra en el cuadro 3⁹. La política pública para la ES ha dado visibilidad a las formas de organización cooperativa y es valorizada por su capacidad de organización ciudadana, aunque no se puede afirmar que constituye una política amplia de generación de empleos.

Cuadro 3: Grupos de economía solidaria 2005-2010

Municipios	2005	2010
	Grupos	
São Leopoldo	26	28
Canoas	24	30
Novo Hamburgo	23	26

Fuente: 2005: relevamiento de la ES; 2010: relevamiento propio

En este sentido, es claro que la ES no se consolida como alternativa al desempleo, lo que tiene que ver con los límites tanto del propio marco jurídico de las cooperativas, como de las prioridades que estructuran las políticas de empleo - y no de trabajo - en el país. De acuerdo con Novaes:

“Durante los últimos 28 años, la columna vertebral de la política de empleo en Brasil, fue una combinación de generación de empleo formal, fortalecimiento de la capacidad empresarial, autoempleo, etc. Las políticas públicas de la Ecosol surgen como una fuerza marginal, sin voz y confinada en la contra-tendencia de la política de generación de empleo e ingresos, intentando crear un cinturón de protección que permita a las cooperativas sobrevivir, ya sea a través de políticas de compra del Estado, crédito, legislación favorable, educación para la autogestión, etc. Esto nos permite

⁹La falta de información consolidada a partir del relevamiento de 2010 no permite hacer comparaciones cuantitativas precisas aunque, como lo indican los datos provistos por las alcaldías, hay un límite en el ritmo de expansión del número de emprendimientos

concluir que las fortalezas y necesidades de las mayorías trabajadoras se subordinan a las corrientes mayoritarias en el poder” (Novaes, SD, 13).

Cabe también destacar la inadecuación de los formatos jurídicos a la realidad de los emprendimientos, la mayoría de los cuales permanecen en la informalidad: más de 35% a nivel nacional y más de 60% en los municipios en análisis: Por otra parte, según el relevamiento nacional, apenas 10% son cooperativas, porcentaje que en el caso de los municipios estudiados, se reduce a menos de 5%. En esto inciden, como se indicó, los problemas legales, pero también es necesario profundizar hasta qué punto el modelo diseñado hasta el momento es adecuado a las dinámicas del mundo popular. En la medida en que la disputa sobre el modelo cooperativo queda sistemáticamente “obstruida” en las instancias legislativas, se hacen cada vez más presentes las estrategias de mercado orientadas por lógicas empresariales que separan lo comunitario de lo económico y lo social.

De esto se infiere que la ES se mantiene como un espacio de organización económica y social más o menos dinámico según cada realidad, aunque parece perder su significado estratégico en el debate sobre las perspectivas para el desarrollo nacional y territorial.

Conclusiones

De manera general, es claro que, considerando los últimos veinte años como un todo, la economía solidaria avanzó y junto con ella, las políticas públicas para su promoción se ampliaron y se integraron a diversas áreas y espacios. De hecho, este tipo de políticas se incorporó en la agenda de los gobiernos, presentando la posibilidad concreta de otras formas de organización y cuestionando al mismo tiempo la lógica de exclusión y las desigualdades sociales.

Ahora bien, el estudio muestra los límites actuales, principalmente cuando se compara con las expectativas relacionadas con el papel que las políticas públicas podrían tener para el fortalecimiento y ampliación de la ES. Al analizar las políticas públicas de ES en un nuevo momento de expansión en Rio Grande do Sul, se percibe que las mismas ocupan espacios restringidos, principalmente cuando se considera el universo de prácticas económicas y de políticas sociales.

Siendo así, es posible sostener que las políticas públicas se afirmaron más como espacio de organización ciudadana, de reconocimiento y fortalecimiento de grupos y de dinámicas económicas y sociales, que

como perspectiva de creación de puestos de trabajo o como estrategia de inclusión social y productiva.

En este sentido, indicamos algunos elementos que permiten profundizar la comprensión de los límites identificados: por un lado, los cambios en el contexto nacional y las concepciones dominantes con relación al proyecto de desarrollo; por otro, las dificultades de los propios actores de la ES para captar la fuerza y el dinamismo que provienen de su inserción en un mundo popular cuyas dinámicas socioeconómicas permanecen poco comprendidas e interpretadas.

Bibliografía

ARAÚJO, H. E.; BARBOSA, F. A. (2005). *Economia Solidaria: um novo paradigma de política pública?* IPEA, Mercado de Trabalho.

ARAÚJO, M. P.; RIBEIRO, N. M.B. (2011). *Economia Solidária. Experiências na extensão universitária*. Novo Hamburgo: Feevale.

DUBEUX, A.; SARRIA ICAZA, A.M.; SIQUEIRA MEDEIROS, A.; CUNHA, G.; PAES DE SOUZA, M. (2011). Estudio de casos brasileños. La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil. Disponible en: http://www.fiess2011.org/wp-content/uploads/2010/10/FIESS_EC_Brasil_Oct.-2011.pdf.

FORO BRASILEÑO DE ECONOMÍA SOLIDARIA -FBES- (2010). *Balço dos avanços e desafios das Políticas Públicas de Economia Solidária desde 2006*. Disponible en <http://www.fbes.org.br>

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J.-L. (2004). *Economia Solidária. Uma abordagem internacional*. Porto Alegre, Editora da UFRGS,

KLEINMANN, F. (2006). "A economia solidária como política pública no governo Lula", en: *Educação e Sócio-Economia Solidária. Interação Universidade - Movimentos Sociais. Serie Sociedade Solidária*. Vol. 2. Organizado por: ZART, L.L.; DOS SANTOS, J.C; CÁCERES. M.T, Editora Unemat.

LAVILLE, J.L.; FRANÇA FILHO, G.C.; MAGNEN, J-P.; MEDEIROS, A. (orgs) (2006). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS.

NOVAES, H.; LIMA F., P. (2010). "Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de Economia Solidária no Governo Lula". Disponible en www.fbes.org.br, acceso en noviembre de 2010.

SANTOS, BOAVENTURA. (org.). (2002a). *Produzir para viver; os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

____ (2002b). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SARRIA ICAZA, A. M. (2004). “Solidariedade, autogestão e cidadania: mapeando a economia solidária no Rio Grande do Sul”. en *Sentidos e experiências de economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

____ (2008). *Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil*. Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain – UCL.

SENAES- Secretaria Nacional de Economía Solidaria (2010). Documento Final II Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília: Conselho Nacional de Economia Solidária.

SCHERER-WARREN, I. (2006). “Das mobilizações às redes de movimentos sociais”. *Revista Sociedade e Estado*, I (21), 109-130.