

LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA ESS HAN ESTADO ORIENTADAS A DAR SOSTENIBILIDAD A SUS ORGANIZACIONES A PARTIR DE FINANCIAMIENTO, ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN, LA GESTIÓN Y LA COMERCIALIZACIÓN. SIN EMBARGO, ES NECESARIO AVANZAR EN TEMAS COMO LA PREVISIÓN, LA COBERTURA DE SALUD Y LAS CONDICIONES LABORALES ADECUADAS, PARA EVITAR LA DISPERSIÓN Y FRAGMENTACIÓN DE ESTE MOVIMIENTO.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: CUESTIONES EN DEBATE



por **SUSANA HINTZE**. *Socióloga. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Autónoma de Barcelona). Profesora Titular Regular y Responsable del Área de Políticas Sociales del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento*



Desde comienzos del siglo –y en el marco de la reconfiguración sociopolítica de la región– hay en América latina un avance importante en las intervenciones públicas que promueven la economía social y solidaria (ESS). Aunque no todos se cumplan en la práctica, se observan acuerdos relativamente sólidos tanto desde la perspectiva de los movimientos sociales, funcionarios públicos y académicos respecto de lo *deseable* en términos de orientación de las políticas. Entre ellos: a) constituyen políticas públicas en sentido amplio (por las características de su objeto trascienden el subconjunto de las políticas sociales, en especial las de tipo asistencial); b) son intersectoriales ya que requieren de la acción de diversos organismos, no pudiendo ser resueltas por un único sector del aparato del Estado y también recorren transversalmente las distintas jurisdicciones del gobierno (nacional, subnacional, local) a la vez que se materializan/despliegan territorialmente; c) se basan en relaciones participativas, horizontales y dinámicas (en oposición a políticas de arriba-abajo o a la inversa), resultado de procesos necesariamente conflictivos de negociación-consenso entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado; d) en función de lo anterior tienen requisitos organizativos y de gestión específicos.

En términos del tipo de intervenciones, en la mayoría de los países las políticas de promoción de la ESS han estado sobre todo orientadas a dar sostenibilidad a sus organizaciones (financiamiento, asistencia técnica y capacitación para la producción, la gestión y la comercialización). Más recientemente aparece la preocupación por las protecciones que requieren los trabajadores de la ESS, aunque todavía estemos lejos de algo así como un *sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado* que considere como un todo la reproducción de la vida dentro y fuera de las organizaciones en las que este tipo de trabajo se lleva a cabo. Su desarrollo demanda –además de las mencionadas intervenciones de apoyo a las organizaciones– de mecanismos de protección que garanticen la reproducción intergeneracional de sus trabajadores (previsión, cobertura de

salud, riesgos del trabajo, condiciones laborales adecuadas). Falta aún la consideración de tales políticas específicas para las organizaciones y trabajadores de la ESS en relación con las generales de educación, vivienda, salud, de cuidado (especialmente importante teniendo en cuenta la feminización del trabajo en la ESS).

Las cuestiones que presentamos a continuación forman parte de los debates en curso sobre las políticas para la ESS como proyecto de construcción de otra economía, alternativa a la capitalista. En ese marco el objetivo de este trabajo es discutir las especificidades –y los problemas que de ellas derivan– en el proceso de *hacer políticas* para la ESS.



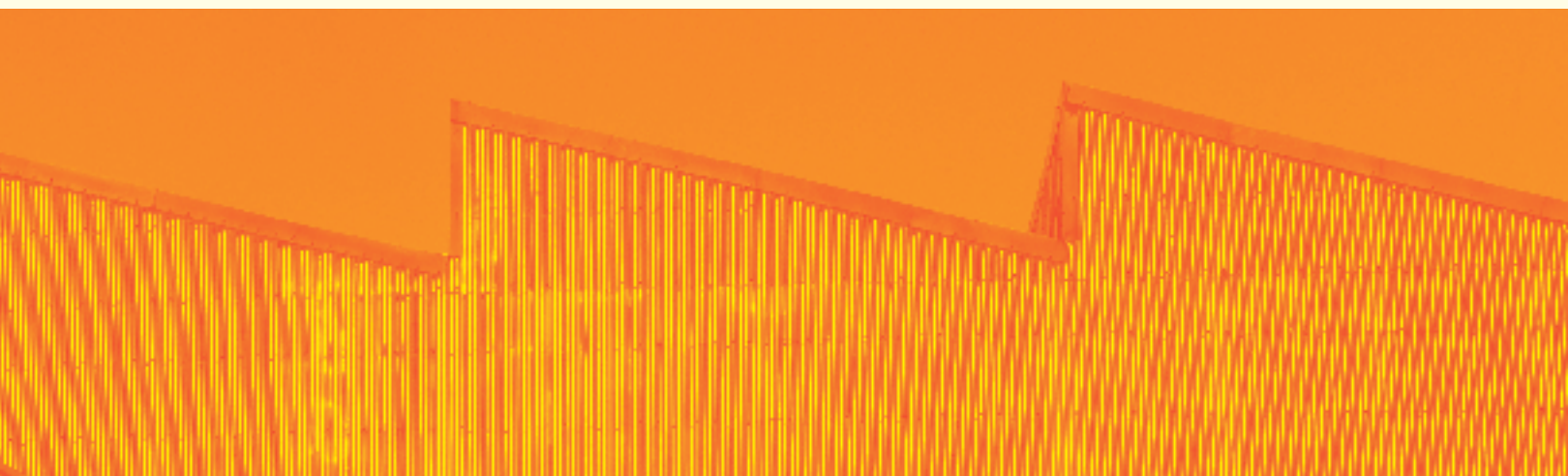
El territorio de intervención como articulador de las políticas

En el territorio se articulan actores y recursos para las políticas. Las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo asociativo autogestionado están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo a distintas escalas. En esos términos, como ya dijimos, son políticas que cruzan, son transversales a los diferentes sectores y niveles del aparato del Estado, especialmente enfocadas en territorios de intervención, que según los casos pueden ser de escala nacional, regional, municipal o local.

Por su grado de desarrollo en América latina, la ESS opera mayormente a nivel local o regional y es allí donde aparece su diversidad. El carácter específico de cada experiencia, su objeto, las características de la comunidad, los grupos sociales que participan y sus medios materiales y simbólicos hacen que los enfoques de políticas uniformes, con recursos rígidamente

preestablecidos, resulten muchas veces poco adecuados. A su vez, el hecho de que las experiencias de ESS sean en general resultado de procesos continuos de aprendizaje social autónomo confronta el diseño tradicional de políticas definido por los decisores públicos (diagnóstico del problema, programa para solucionarlo y modelo de gestión correcto para llevarlo a cabo) con el desafío de apoyar la innovación de nuevas formas de desarrollo económico-social y de alianzas, promoviendo que las nuevas prácticas sociales se constituyan como precedente en el ámbito de la política pública. Por lo tanto es necesaria la articulación de los diferentes actores que se despliegan en el territorio: las organizaciones socioeconómicas de la ESS, quienes las apoyan y promueven y las del sector público.

Si consideramos al territorio como gran articulador de las políticas es posible pensar la gestión de una manera integral en términos de la relación de actores con sus necesidades, demandas y recursos específicos y con los momentos de la gestión (diseño, implementación, monitoreo/evaluación).



Las unidades organizativas en la institucionalización de las políticas

Los acuerdos acerca de la deseable intersectorialidad y transversalidad de las políticas para la ESS toman distintas formas organizativas en la región.

En Brasil, por ejemplo, las políticas se diseminan en numerosos ministerios, si bien la rectoría corresponde a la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (Ministerio de Trabajo y Empleo) que cuenta con un Consejo Nacional de ES. En la Argentina las políticas de economía social están en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social (con rango de secretaría) si bien hay también programas en otros ministerios. En Ecuador, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria es una entidad adscripta al Ministerio de Inclusión Económica y Social.

De manera similar a lo que ocurre con otras políticas públicas, la intersectorialidad tiene problemas en su concreción también aquí. Cabe reflexionar si en distintos niveles jurisdiccionales, en la Nación, las provincias, los municipios, es lo más conveniente contar con una repartición única para la ESS; y con cuál jerarquía institucional: ¿un instituto, una secretaría (en cuyo caso, habría que evaluar también cuál es el ámbito organizativo de la estructura del Estado más adecuado para alojarlos)? ¿O un ministerio como propone desde el 2004 el Foro Brasileño para la Economía Solidaria (FBES) para el caso de su país (y que funcionó a ese nivel en Venezuela en la década pasada)?

¿Es esto una buena manera de poner en juego los mencionados acuerdos deseables de las políticas para la ESS? O, por el contrario, ¿no sería mejor disponer de una/s red/es que se disemine/n por el aparato del Estado y sus jurisdicciones?

La gestión de políticas en red es discutida desde hace unos años, si bien sus resultados han sido aún poco estudiados empíricamente en América latina. Las redes institucionales están formadas por conjuntos de organizaciones que son corresponsables en procesos de trabajo y se integran para lograr fines comunes. Esto implica acuerdos permanentes y el establecimiento de relaciones de confianza. Si bien su desarrollo puede ser una respuesta a los desafíos organizacionales con que se enfrenta la gestión de políticas públicas para la ESS, democráticas, participativas y, a la vez, socialmente eficaces y eficientes, claramente no hay respuestas únicas ni taxativas, su conveniencia depende de un conjunto amplio de factores a ser cuidadosamente evaluados. Entre los que destacan la dimensión del sector de ESS; la magnitud y variedad de políticas que se llevan a cabo; su grado de expansión territorial; la relevancia y extensión de los actores implicados y sus niveles de diálogo y articulación (en tanto la gestión en red no sería posible sin la permanente interlocución entre los actores comprometidos con la ESS, sin transparencia y simetría de información entre ellos).

Una tercera opción podría ser la combinación de ambas: algunas políticas pueden funcionar mejor en ámbitos organizativos específicos, otras gestionadas en red. De lo que no hay duda es de la necesidad de un espacio institucional de coordinación de la red, o de los organismos públicos sectoriales o de ambos para evitar fenómenos presentes en estas políticas en nuestros países: dispersión, fragmentación, superposición debida al aún dificultoso funcionamiento de la intersectorialidad y transversalidad.

Lograr una efectiva participación que supere el nivel del discurso y se materialice en prácticas concretas es un proceso complejo de construcción colectiva en el que necesariamente son esperables avances y retrocesos. Para esto es central contar con normativas que los sostengan, como ocurre por ejemplo en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

El diseño de las políticas como proceso de co-construcción

Pensemos ahora en otro plano, el de la elaboración concreta de las políticas. Debemos a los teóricos de la economía social en Québec (entre ellos Vaillancourt y Mendell) la popularización del concepto de *co-construcción* de políticas para la ESS como resultado de la intervención de diferentes actores, la creación de alianzas, de redes de movimientos sociales entre sí y con el Estado. Cuando este intercambio ocurre es posible lograr un diseño participativo de las políticas, poner en acto el acuerdo sobre la horizontalidad de la que hablamos al comienzo.

Hasta el momento los *proyectos* son la forma organizativa más extendida de las políticas para la ESS y esto tiene consecuencias. Por definición el tiempo en que hay que llevar adelante un proyecto y los recursos con que se cuenta para hacerlo son limitados en función de los objetivos. En la tarea diaria los que trabajamos en estas cuestiones sabemos que muchas veces los recursos económicos, materiales y humanos (así como el tiempo) vienen predefinidos y la lógica del diseño se invierte. Muchas veces se terminan diseñando objetivos para los recursos y el tiempo que de entrada sabemos que se ha destinado a determinada operatoria. Suele haber presión de los financiadores para lograr formulaciones relativamente rápidas y siguiendo ciertas reglas (tipo marco lógico, por ejemplo), lo que puede hacernos olvidar que lo central es que el diseño del proyecto es un proceso en el que se van fortaleciendo los actores de la sociedad civil y el diálogo con los servidores públicos. Para lograrlo la formulación tiene que incorporar en los plazos del proyecto los tiempos de reflexión colectiva de sus objetivos, el de los aprendizajes necesarios para llevarlos a cabo, pero también la gradualidad de la maduración del grupo asociativo.

Esto nos desafía a buscar una doble coherencia. Por una parte la que el diseño necesariamente debe establecer entre objetivos, metas, actividades, recursos y tiempo; por otra parte, respecto de la coherencia entre el proyecto con el contexto en que se inscribe. Los integrantes de una organización socioeconómica constituyen un colectivo (existente o en formación) basado en ciertos valores y principios compartidos (propios y en algunos casos más amplios si integran algún movimiento de la ESS). Por lo tanto el proceso de consolidación del grupo forma parte del mismo proyecto y la propia actividad de diagnóstico y diseño (y luego de la implementación-evaluación) debería constituirse en una etapa de creación y fortalecimiento de vínculo, determinación de reglas de juego compartidas, construcción de consensos y de lazos de compromiso entre los agentes involucrados en el proceso. Si esto no es así, la lógica del proyecto como fin en sí mismo se autonomiza de su valor como instrumento en la co-construcción de políticas.

Las políticas en acción

El momento de la ejecución de las políticas es aquel en que es necesario efectivizar las prácticas de cooperación, de generación de vínculos simétricos sobre la base de la autonomía de los distintos actores para transitar los procesos de implementación como esfuerzo conjunto, respetando a la vez la diversidad de puntos de vista, las distintas maneras de concebir las políticas, los intereses específicos.

Lograr una efectiva participación que supere el nivel del discurso y se materialice en prácticas concretas es un proceso complejo de construcción colectiva en el que necesariamente son esperables avances y retrocesos. Para esto es central contar con normativas que los sostengan, como ocurre por ejemplo en Bolivia, Ecuador y Venezuela a nivel constitucional, pero también con normativa regulatoria específica.

El de la implementación es asimismo el momento en que se ponen a prueba las restricciones. Una mirada sobre la experiencia latinoamericana muestra que la limitación de los recursos impacta de manera crucial ya sea en lo que hace a recursos presupuestarios como humanos, de infraestructura y equipamiento. En nuestros países –tal vez con la excepción de Venezuela– son bajos en términos relativos los recursos destinados a las políticas para la ESS y constituye un reclamo de los movimientos que la promueven.

Respecto de los recursos presupuestarios, un ejemplo interesante es la propuesta del movimiento de la economía solidaria en Brasil. El FBES en su plataforma de lucha en lo que hace a las *finanzas solidarias*, exige una ampliación de la experiencia de fondos rotativos, el fortalecimiento de una red de instituciones financieras locales como cooperativas de crédito, bancos cooperativos, ONGs, programas gubernamentales, etc.; el fomento estatal a las instituciones de microfinanzas y finanzas solidarias; constitución de un sistema nacional de finanzas solidarias relacionado con una política orientada al desarrollo local. Y además demanda al Estado la creación de un fondo nacional para el fortalecimiento de los emprendimientos de la economía solidaria, con gestión descentralizada y fuentes diversas de origen local, regional, nacional e internacional. La existencia de un fondo



Desde comienzos del siglo –y en el marco de la reconfiguración sociopolítica de la región– hay en América latina un avance importante en las intervenciones públicas que promueven la economía social y solidaria (ESS).

propio además de ampliar los recursos permitiría despegarlos de las situaciones coyunturales en el camino de convertir a las políticas de la ESS en políticas de Estado, con independencia de los cambios políticos.

Esto también incide en la posibilidad de darles una escala adecuada a las acciones, que en muchos casos las mantienen en un estado de *experimentalismo*, inteligente expresión utilizada por la economía solidaria brasileña.

Este es otro desafío de las políticas para la ESS en nuestra región. Si la experimentación para la innovación, la posibilidad de adecuar la planificación a diferentes situaciones, generar

respuestas novedosas a necesidades específicas de grupos de población particulares es una necesidad dado el grado de desarrollo del campo, es también necesaria la extensión de las acciones ya probadas a dimensiones que superen las experiencias piloto y alcancen una escala suficiente de masividad. El pase de la experimentación al cambio de escala y la rutinización debería ser visto también como proceso de negociación y consensos que permitan readecuar el diseño a la prueba de la implementación/ ejecución. Y en esto es central el seguimiento y la evaluación como paso previo a la toma de decisiones sobre la transformación de las intervenciones.

El seguimiento y la evaluación: la reflexión sobre la acción como forma de aprendizaje compartido

Entendemos a la evaluación no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el desarrollo de las intervenciones, para la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos; proceso en el cual corresponde al monitoreo aportar información de base para el seguimiento sistemático de las intervenciones.

Para el caso de las políticas para la ESS se encuentra de manera muy marcada en la bibliografía europea y canadiense la preocupación por la pregunta: *¿por qué evaluar?* Interrogante que se asocia con la necesidad de mostrar la potencialidad de formas socioeconómicas asociativas basadas en la propiedad colectiva y el trabajo autogestionado.

En Europa ha sido una exigencia evaluar las asociaciones financiadas por el Estado a través de programas de apoyo. Tiene que ver también con la relación con el sector de la economía capitalista. En tanto una parte creciente de las asociaciones ejercen actividades económicas que entrañan una competencia con este sector, se reclama que las asociaciones evalúen su utilidad social para justificar sus ventajas fiscales o los subsidios recibidos (exigencias que no se aplican sin embargo a la inversa).

Frente a acuerdos relativamente amplios sobre la importancia de la evaluación es, sin embargo, poco frecuente la evaluación sistemática de políticas públicas en América latina y no son demasiadas las experiencias de evaluación de las de ESS. En este plano son fuertes los desafíos a enfrentar y las preguntas clásicas que se suelen encontrar en la bibliografía sobre evaluación, *¿qué, cuándo, cómo, quién, para quién evaluar?*, también deberían adecuarse al ritmo de los procesos asociativos. Hay también desafíos metodológicos: si bien en general se reconoce la importancia de la metodología cualitativa, hay preocupación por la medición, impulsada por la necesidad de mostrar/demostrar los alcances e incidencia de las acciones de este sector.

Esto nos lleva a la cuestión de los *resultados* de las políticas y cómo evaluarlos, lo que requiere de indicadores adecuados a las acciones en este campo. No disponemos todavía de equivalentes a indicadores macro de la economía convencional del tipo del PBI, Índice de Desarrollo Humano, los Indicadores de Desarrollo Sustentable de la OCDE. Hay recientes avances alrededor del concepto de Buen Vivir en Ecuador, pero son aún incipientes.



Los indicadores estadísticos están pensados para captar las regularidades, lo común, lo que se reitera, esto sin duda es imprescindible pero a la vez enfrentamos el desafío de contar con instrumentos que capten lo nuevo, lo emergente, lo diferente, las dimensiones significativas de la ESS como autogestión, solidaridad, cooperación, reciprocidad, participación, creación de lazos entre organizaciones y con la comunidad, entre otros.

Con estas pocas cuestiones sobre las políticas públicas para la ESS esperamos haber mostrado que si bien es mucho lo avanzado en los últimos años, también es mucho lo que falta recorrer en el camino hacia otra economía.