

LA DINÁMICA DE RELACIONES ENTRE LOS FOROS DE ECONOMÍA SOLIDARIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA EN BRASIL

*Ana Mercedes Sarria Icaza, Ana Maria Dubeux Alzira, Josefa de Siqueira Medeiros, Gabriela Cavalcanti y Cunha Mariluce Paes de Souza**

Introducción

El debate sobre la economía solidaria emerge en Brasil en los años 1990, como respuesta a un contexto de crisis del empleo y del modelo de desarrollo. En ese contexto, la economía solidaria se presenta como espacio de construcción de otras formas de trabajar y producir, integrando una diversidad de actores sociales¹ y teniendo las primeras ediciones del Foro Social Mundial como marco para la articulación y confluencia de las reflexiones en el plano nacional, a partir de procesos locales que ya existían en varias partes de Brasil. A pesar de no ser tema central, la economía solidaria gana espacio en la pauta de movimientos sociales y gobiernos y va progresivamente organizándose y ampliando su visibilidad, basada en un conjunto de experiencias que confluyen en la perspectiva de “otra economía que es posible y que ya está siendo construida”.

Estas iniciativas van ganando un lugar en las políticas de gobierno, siendo posible constatar un avance significativo en los últimos 20 años, comenzando en la década de 1990, en un contexto en que se combina la apertura democrática del país con el aumento del desempleo y la exclusión social, y ampliándose significativamente a partir de 2003, con un conjunto de políticas

**Ana Mercedes Sarria Icaza*: Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesora de Gestión de organizaciones públicas y sociales de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul – UFRGS, Brasil.

Ana Maria Dubeux: Doctora en Sociología por la Universidad de París I – Pantheon – Sorbonne. Profesora del Departamento de Educación de la Universidad Federal Rural de Pernambuco. Coordinadora del Centro de Formación en Economía Solidaria y miembro de la coordinación nacional de la Red Universitaria de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – Red de ITCPs.

Alzira Josefa de Siqueira Medeiros: Master en Extensión Rural y Desarrollo Local por la Universidad Federal Rural de Pernambuco – UFRPE (2010). Actualmente es Asesora Pedagógica del Centro de Formación en Economía Solidaria – CFES- Nordeste.

Gabriela Cavalcanti Cunha: Master en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo (2002) y doctoranda en Sociología por la Universidad de Brasilia (UnB). Funcionaria pública federal, Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, en el Ministerio del Trabajo y del Empleo desde 2004.

Mariluce Paes de Souza: Doctora en Ciencias Socioambientales, por el Núcleo de Altos Estudios del Amazonas de la Universidad de Pará – UFPA (2004); Profesora de la Universidad Federal de Rondonia – UNIR. Coordinadora del Centro de Estudios interdisciplinar em desarrollo sostenible del Amazonas – CEDSA.

¹Este conjunto de actores es integrado principalmente por fuerzas sociales que actuaron de forma intensa en las luchas por la democratización del país, provenientes de sindicatos, iglesias, ONGs, movimientos sociales del campo y de la ciudad, intelectuales.

desarrolladas a partir del gobierno federal, que vienen a sumarse a las ya existentes en algunos gobiernos estatales² y en numerosos gobiernos municipales.

Este proceso de fortalecimiento es activado por una dinámica importante en la que se conjugan, por un lado, la articulación y acción conjunta de actores sociales diversos, organizados principalmente en las redes y foros de economía solidaria y, por otro, la actuación de gobiernos y actores políticos que, en diferentes niveles y sectores, desarrollan acciones, programas y políticas para fomentar la economía solidaria, fortaleciendo las iniciativas que crecen en el territorio nacional.

El presente trabajo presenta una visión general del conjunto de acciones, instituciones y relaciones que integran las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil, indicando algunos elementos que permiten avanzar en la reflexión sobre el alcance de esas políticas y su dinámica de constitución.

Como punto de partida, se coloca un cuestionamiento sobre la capacidad de la economía solidaria no sólo de crecer institucionalmente, sino de entrar en la pauta central del debate sobre el modelo de desarrollo y sus dinámicas nacionales, regionales y locales. De hecho, en el caso brasileño, es posible percibir que, a pesar de los avances inequívocos de los últimos años, la economía solidaria es todavía una pauta secundaria – marginal, según algunos de los entrevistados – cuando se trata de la agenda para el desarrollo nacional.

Desde el punto de vista metodológico, se desarrollaron dos procedimientos básicos: por un lado, la consulta a fuentes documentales y a la bibliografía sobre políticas públicas en Brasil y por otro, la realización de entrevistas a 12 personas, actores gubernamentales y no gubernamentales, que consideramos informantes clave para cada una de las temáticas tratadas.

Debido a las restricciones de espacio para publicación, se optó por presentar apenas una parte del estudio, correspondiente al diseño global de la política pública y su dinámica de constitución, dejando para otros artículos los análisis específicos sobre las dinámicas concretas en temáticas como política de empleo, innovación, soberanía alimentaria, comercialización y finanzas solidarias.

La dinámica de organización ciudadana de la economía solidaria y el papel del Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES)

Como fue dicho anteriormente, la economía solidaria en Brasil es impulsada desde sus orígenes por una dinámica de organización social, en la que un conjunto de actores sociales heterogéneos se articulan e impulsan experiencias socioeconómicas que buscan nuevas propuestas frente a la crisis del modelo de acumulación capitalista y sus consecuencias sociales, ambientales y culturales al final del siglo XX. “Emergen así, nuevos actores sociales, nuevas experiencias socioeconómicas asociativas, revitalizándose un pensamiento crítico, discutiéndose alternativas, activándose una dinámica de movimiento social” (Sarria Icaza, 2008).

²Brasil está dividido política y administrativamente en 27 unidades federativas, siendo 26 estados y un distrito federal, los cuales son dotados de gobierno y constitución propios.

Este conjunto de actores que confluyen y se identifican con un discurso y una propuesta de organización, logran articularse y van dando forma al Foro Brasileño de Economía Solidaria (FBES), que se estructuró como tal justamente para presentarse como una fuerza política y presionar para introducir la pauta de la economía solidaria después de la elección de Lula en 2001. De esta forma, el Foro se tornó un interlocutor privilegiado junto al gobierno, y su propia fundación en 2003 coincide con la creación oficial de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria - SENAES.

Actualmente, el Foro Brasileño cuenta con foros organizados en los 27 estados del país y más de 3.000 emprendimientos participando activamente en foros territoriales. Además de los emprendimientos, integran el Foro otros dos “segmentos” que apoyan la economía solidaria: las entidades de asesoría y fomento y los gestores públicos.

El FBES está sustentado en la dinámica de sus foros estatales y regionales, teniendo una representación mayoritaria de emprendimientos en la composición de su coordinación nacional y de su coordinación ejecutiva³. Esos foros presentan una gran diversidad de alcances y organización y, en consecuencia, de capacidad de incidencia para el desarrollo y constitución de políticas públicas a nivel municipal y estadual. En el escenario nacional, el papel del Foro Brasileño ha sido fundamental en la interlocución con el gobierno, aunque se observan contradicciones: se trata de construir de manera conjunta, pero al mismo tiempo, mantener la autonomía para hacer crítica y avanzar. Puede decirse que es gracias a la fuerza de la articulación de los actores que hoy componen el FBES que se logró incorporar la pauta de la economía solidaria dentro del gobierno Lula y que son las banderas por él presentadas las que sirven de base para la constitución de buena parte de las políticas públicas a nivel federal.

Sin embargo, si bien es claro que por un lado ha habido a lo largo de los últimos ocho años un proceso de construcción conjunta de la política pública, existen también contradicciones entre las demandas que provienen de la sociedad y lo que efectivamente realizan las políticas, dejando en evidencia cuestiones como las diferentes visiones sobre el modelo de desarrollo, los límites del aparato de Estado brasileño y la correlación de fuerzas entre los diferentes actores políticos y sociales involucrados.

Estas contradicciones en el proceso de construcción de las políticas de economía solidaria, que ya venían acentuándose desde el segundo mandato del Presidente Lula, se explicitaron de forma más intensa en 2011, en la negociación de los espacios para la economía solidaria en el gobierno de la Presidenta Dilma Rousseff. La insatisfacción con el lugar propuesto en la estructura institucional, generó una dinámica de movilización que permitió mostrar la fuerza y organización del movimiento de la economía solidaria.

Finalmente, cabe destacar que, aún siendo el FBES el interlocutor fundamental en la construcción de las políticas públicas y el “instrumento” por excelencia del movimiento de la

³La coordinación nacional del FBES está integrada por representantes de los foros estatales de economía solidaria y por representantes de la Red de Gestores públicos de economía solidaria, de las ligas y uniones de emprendimientos y de las entidades de apoyo y fomento de carácter nacional. La coordinación política del Foro está centrada en la coordinación ejecutiva, compuesta por 13 personas, de las cuales 7 son emprendimientos representantes de los foros estatales (ver FBES, 2008).

economía solidaria, conforme lo definido en su IV Plenaria⁴, la pauta de la economía solidaria está siendo englobada por un universo más amplio de actores sociales. Éstos, organizados en movimientos sociales con banderas diversas – como agroecología, reforma agraria, ecología, soberanía alimentaria – o representando diversos sectores de la sociedad – como agricultores familiares, indios, quilombolas⁵, colectores de residuos reciclables, mujeres, jóvenes – se articulan con el FBES, pero muestran que el movimiento de la economía solidaria es más amplio y que se refiere a lo que se pretende construir como proyecto de sociedad y de economía en el país.



El diseño institucional de las políticas públicas para economía solidaria

Como puede ser fácilmente constatado a partir de la consulta a los documentos existentes y también a las declaraciones de los entrevistados, no existe aún hoy en Brasil un diseño institucional integrado para las políticas de economía solidaria. Lo que se ha venido desarrollando son “iniciativas y programas dispersos, que apuntan hacia una política pública todavía no estructurada como tal”.

En términos institucionales, las políticas de economía solidaria se desarrollan inicialmente en gobiernos municipales y algunos estatales, impulsadas a partir de la demanda de las redes organizadas de economía solidaria, que se encontraron con gobiernos de izquierda sensibles a

⁴El FBES realizó en 2008 su IV Plenaria Nacional que, luego de un amplio proceso de discusión en los Estados, debatió los desafíos de la economía solidaria, sus banderas y su proceso de organización y composición.

⁵Grupo étnico compuesto por descendientes de esclavos fugitivos o libertos, con reivindicaciones sociales específicas.

esas demandas. Las primeras experiencias brasileñas en este sentido comenzaron en los años 1990, en la alcaldía de Porto Alegre, seguidas por otras alcaldías de ciudades de Rio Grande do Sul y de otros Estados, como las alcaldías de Belém (Pará) y Santo André (São Paulo).

En los años 2000, se destacan los casos de las alcaldías de Recife (Pernambuco) y de São Paulo, ampliándose significativamente el número de gobiernos municipales que desarrollan políticas para la promoción de la economía solidaria, siendo la gran mayoría gobernados por el Partido de los Trabajadores. A nivel de los gobiernos estatales, la experiencia pionera de política pública es la del gobierno del Estado de Rio Grande do Sul (1999/2002), que posteriormente sirvió de referencia en el diseño de la política pública nacional. Posteriormente, otros Estados asumen políticas para la economía solidaria, entre los cuales pueden ser destacados los gobiernos de Bahía, Pará y Acre.

A partir de 2003, el gobierno recién electo acoge la demanda del movimiento de economía solidaria y se crea la SENAES y el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)⁶ dentro del Ministerio de Trabajo y empleo (MTE), desarrollándose también acciones y programas de promoción de la economía solidaria en diversos ministerios y otras instituciones públicas. En la medida que los diversos programas se fueron implementando a lo largo de los ocho años del gobierno Lula, los desafíos se fueron evidenciando y es en este sentido que la I y II Conferencias Nacionales de Economía Solidaria apuntan la necesidad de avanzar en la institucionalización de la política, lo que pasa por la discusión de leyes, de estructuras apropiadas y de un presupuesto adecuado a las demandas y perspectivas de la economía solidaria.

De manera general, las actuales políticas dirigidas a la economía solidaria en Brasil pueden ser resumidas en tres grandes formas de ejecución político-institucional:

Acciones públicas en gobiernos municipales y algunos gobiernos estatales

Las acciones en los municipios muestran cómo la economía solidaria va siendo incorporada de forma progresiva desde finales de los años 1990, generalmente pautada por la existencia previa de organización (emprendimientos y entidades de apoyo) y por la sensibilización de algunos gobiernos dispuestos a apoyarla. El problema es que estas políticas han constituido principalmente acciones de gobierno, que acaban cuando cambian los gobiernos que las crearon. De cualquier manera, es interesante destacar el crecimiento del número de municipios y estados con acciones orientadas a la economía solidaria, así como la organización de la Red de Gestores Públicos de Economía Solidaria, que articula los gestores que actúan en esa área, y que desde su creación en 2003 se constituyó como actor importante para incentivar la reflexión sobre la configuración y aplicación de estas políticas.

El cuadro siguiente resume los datos y las características de lo que se desarrolla como política pública en los estados y municipios.

⁶A pesar de haber sido creado junto con la SENAES, el CNES solamente fue instalado tres años después, en 2006, en la víspera de la realización de la I Conferencia Nacional de Economía Solidaria.

Cuadro 1: Políticas públicas de economía solidaria en estados y municipios

	Datos Generales
A nivel municipal	Según la Red de Gestores, en 2010 cerca de 180 alcaldías (de un total de más de 5.000) poseen algún tipo de acción o estructura dirigida a la economía solidaria
A nivel estadual	En 2010, según relevamiento de la SENAES, 14 gobiernos estatales (de un total de 27) tenían algún tipo de acción que beneficiaba, de modo directo o indirecto, la economía solidaria

Fuente: Datos de la Red de Gestores y de la SENAES/MTE.

Dos características se destacan en las políticas desarrolladas a nivel municipal y estadual:

1. Tienen un carácter inductivo, buscando promover la economía solidaria y al mismo tiempo desarrollando procesos participativos, activando dinámicas organizativas ciudadanas.
2. Son acciones puntuales y muy restrictivas, pautadas por dinámicas políticas locales y generalmente ligadas a la inclusión social y a la generación de trabajo e ingresos, dirigidas a aquellos que presentan dificultades en el mercado de trabajo.

Este escenario de gobiernos y municipios poco se modifica con los programas nacionales impulsados desde el gobierno federal a partir de 2003, pues no hay una política pública con presupuesto, gestión e instrumentos claros para la ejecución y el acceso a la misma. La Red de Gestores, por ejemplo, reclama el cumplimiento del Pacto Federativo, o sea, la relación complementaria y subsidiaria entre los entes federados: Unión, estados y municipios.

Acciones específicas a partir de la SENAES, del Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE)

La Secretaría Nacional de Economía Solidaria, creada en 2003 como resultado de la demanda del movimiento al gobierno Lula, se estructura a partir de un conjunto de directrices que pueden ser resumidas en tres:

1. fortalecer las iniciativas de economía solidaria como estrategia de inclusión social,
2. fortalecer y diseminar la autogestión y los principios y valores de la economía solidaria,
3. actuar en conjunto con la sociedad.

En esta perspectiva, comienzan a estructurarse los instrumentos de la política, que responden principalmente a las banderas del movimiento y van ganando forma a lo largo del tiempo, conforme lo presentado en el cuadro siguiente:

Cuadro 2: principales instrumentos y acciones desarrolladas por la SENAES

Instrumento de la política	Acciones desarrolladas
Fomento a los	- Proyectos de pequeño y medio porte, incluyendo redes,

empresarios y a la formación de redes y cadenas de valor	apoyados directamente o vía Fundación Banco do Brasil. - Líneas de crédito comienzan a ser integradas en el BNDES (en principio para empresas autogestionarias y colectores de residuos reciclables).
Comercialización	- Programa de Ferias Locales, Regionales y Nacional – desde 2005. - Construcción del Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario – decreto de creación en 2010.
Formación y asistencia técnica	- Retomada del Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas - Versiones del Proyecto Brasil Local (agentes de desarrollo solidario en los territorios) – desde 2005 - Planos Sectoriales de Calificación en Economía Solidaria (PlanSeQ Ecosol) – 1ª edición (2006) y 2ª edición (2008). - Centros Regionales y Nacional de Formación en Economía Solidaria (CFES) –convocatoria 2007. - Núcleos Estaduales de Asistencia Técnica a Emprendimientos Económicos Solidarios (NEATES) – convocatoria 2008.
Finanzas solidarias	- Apoyo a Bancos Comunitarios – desde 2005 + convocatoria 2010. - Apoyo a Fondos Rotativos Solidarios – desde 2006 + convocatoria 2010.

Se desarrollan también acciones orientadas a la estructuración de la propia política, entre las cuales se destaca la construcción de un Sistema Nacional de Informaciones de la Economía Solidaria (SIES). Este último es fruto de colaboración entre la SENAES y el FBES, desarrollando una investigación nacional de “mapeo” de la economía solidaria, que constituye una iniciativa pionera en el plano nacional para el conocimiento y dimensionamiento de una realidad que hasta entonces no era captada en las investigaciones oficiales. La primera base de datos del SIES fue conformada entre 2005 y 2007, habiendo llegado al 53% de los municipios brasileños (SENAES/MTE, 2007a). Esta investigación favoreció la comprensión en mayor profundidad sobre el perfil de la economía solidaria en Brasil.

Otro eje desarrollado a partir da SENAES tiene que ver con la institucionalización de la política, específicamente la elaboración y acompañamiento de propuestas de creación o revisión de normas y leyes, que permitan superar la carencia de un marco jurídico apropiado para la economía solidaria. Entre el conjunto de proyectos tramitando en este sentido, se destacan dos de gran importancia: por un lado, la revisión de la actual Ley General del Cooperativismo y el proyecto de ley para institucionalizar la política pública para la economía solidaria. La primera fue elaborada en 1971, durante la dictadura militar, con el objetivo de contemplar principalmente las grandes cooperativas de agro-negocios y no ha sido posible alterarla de forma que atienda a las características del nuevo cooperativismo popular, que es la base de la economía solidaria. Ya el segundo, es un proyecto de ley que busca institucionalizar los principales instrumentos de la política pública de economía solidaria, trayendo como elementos centrales un fondo público para

su financiamiento y la estructuración de un sistema federativo que comprende desde el nivel nacional hasta el municipal.⁷



Acciones articuladas con otros ministerios

Las políticas federales de economía solidaria no se restringen a las acciones de la SENAES, hay de hecho un conjunto de acciones importantes desarrolladas por o en articulación con otros órganos. El Secretario Nacional ha mencionado frecuentemente el número de 22 órganos federales actuando en el tema (Singer, 2009). Una investigación reciente (Cunha, 2011) identifica 17 Ministerios y 2 Secretarías Especiales con status de Ministerio, además de 1 autárquica y 2 fundaciones públicas, que tuvieron o tienen algún tipo de interacción con el tema. Si a esto le sumamos las 5 instituciones financieras públicas dialogando en este sentido, tenemos un total de 27 órganos públicos federales con algún tipo de articulación en la construcción de políticas de economía solidaria, a pesar de que evidentemente el grado de involucramiento varía bastante, así como el tipo de funciones: formulación, financiamiento, gestión, divulgación, o ejecución propiamente dicha.

Algunas de estas articulaciones se destacan por su perspectiva más amplia, estratégica, para incidir en el propio modelo de desarrollo:

⁷Para una lista actualizada del FBES sobre las leyes y proyectos de ley que institucionalizan políticas, consejos, fondos en estados y municipios brasileños, ver <http://miud.in/KPY>

Las articulaciones con las políticas de desarrollo agrario: Gran parte de las políticas del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) acaban beneficiando emprendimientos solidarios, en la medida que más de 60% de los agricultores familiares están organizados en cooperativas o asociaciones, según la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF/MDA), con base en el Censo de la Agricultura Familiar (IBGE, 2006). Al mismo tiempo, acciones y programas orientados a la agricultura familiar – como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA, con recursos y gestión del MDA y el MDS), las líneas de crédito del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), la red de Asistencia Técnica y Extensión Rural, además del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), del Ministerio de la Educación, por el cual una ley de 2009 establece que un mínimo del 30% de la merienda escolar debe provenir de la agricultura familiar – han sido importantes para la economía solidaria, considerando que una parte significativa de los emprendimientos (41% de los identificados en el mapeo) está formada por cooperativas y asociaciones de agricultores familiares.

Las articulaciones con las políticas de desarrollo social y seguridad alimentaria, del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en el cual el principal diálogo con la economía solidaria se ha dado en el área de la inclusión productiva, responsable por una acción dentro del programa de la SENAES con foco en públicos del MDS y bajo el actual desafío de articularse con el programa prioritario de lo que se denomina erradicación de la “pobreza extrema” y con el área de seguridad alimentaria, responsable por acciones de agricultura urbana, restaurantes comunitarios, etc. y la coordinadora del ya mencionado PAA, hoy uno de los principales programas de interés de emprendimientos solidarios de producción y comercialización agrícola, sobre el cual trataremos más adelante, en el punto específico sobre soberanía y seguridad alimentaria.

Las articulaciones con las políticas de educación y de ciencia y tecnología: En el Ministerio de Educación, la interlocución con políticas de economía solidaria se ha dado principalmente en el área de educación de jóvenes y adultos; en el programa Saberes de la Tierra (educación en el medio rural) y también en el área de enseñanza técnica y de profesionalización, buscando introducir el tema en contenidos del sistema de enseñanza. En el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), el diálogo comenzó a partir del Programa Nacional de Cooperativas (PRONINC), reactivado después de la creación de la SENAES, además de relaciones con el área de ciencia y tecnología para la inclusión social en el tema de las “tecnologías sociales”.

Otras articulaciones potencialmente importantes para la economía solidaria, desarrolladas en diferentes momentos desde 2004, son el fomento a cooperativas de catadores de reciclables en programa del Ministerio del Medio Ambiente, bajo la coordinación de un grupo interministerial y con ejecución de la SENAES; el apoyo financiero institucionalizado a grupos productivos de usuarios de servicios de la Salud Mental en la red de los Centros de Atención Sicosocial (Ministerio de la Salud); los

recursos del Ministerio de la Justicia para proyectos de economía solidaria como estrategia de combate a la violencia, en cooperación con en el ámbito del Programa Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI); además, fueron lanzadas varias convocatorias destinadas total o parcialmente a la economía solidaria, como por ejemplo: apoyo a la Red Solidaria de Pesca e incubación de centros auto gestionados de pesca artesanal (Secretaría Especial – hoy Ministerio – de la Pesca); incubación de emprendimientos solidarios en la cadena de valor del turismo (Ministerio de Turismo); premio a iniciativas de economía solidaria del área de la cultura (Ministerio de la Cultura), entre otras.

Elementos generales sobre el proceso de implementación de las políticas y sus resultados

Considerando lo que fue realizado en materia de política pública para economía solidaria a lo largo de los últimos años, cabe destacar dos elementos fundamentales:

- En primer lugar, su construcción participativa y su fuerza en tanto que espacio de organización ciudadana.
- En segundo lugar, su fragilidad institucional y sus resultados limitados, a pesar de los importantes avances conquistados.

En ese sentido, en el balance realizado en junio de 2010 durante la II Conferencia Nacional de Economía Solidaria⁸, los 1.500 delegados de todo el país reunidos en Brasilia reconocieron “los acúmulos obtenidos en las políticas públicas en los últimos años, frutos de un proceso de movilización social y de varias iniciativas gubernamentales en las esferas federal, estadual y municipal”. Sin embargo, apuntaron que, a pesar de esos acúmulos,

“(…) las políticas públicas existentes todavía son limitadas, fragmentadas y con poca amplitud, muy por debajo de la necesidad real. Los programas de economía solidaria sufren con la limitación de los recursos financieros y de estructura institucional. La implementación de programas y acciones está seriamente comprometida por las normativas y por la cultura institucional que favorecen la fragmentación de las políticas, dificultando apoyo gubernamental en el fomento a los emprendimientos de economía solidaria. De igual manera, el acceso de los emprendimientos económicos solidarios al financiamiento y al crédito todavía es extremadamente limitado y en algunos sectores, inexistente.” (Documento Final II CONAES, Brasil, 2010)

⁸Las Conferencias son espacios de consulta pública a la sociedad civil sobre la planificación, la proposición, la implementación y la evaluación participativas de las políticas públicas en diversas áreas. Se desarrollaron de forma intensa en Brasil en los últimos años. Están integradas por representantes del gobierno y de la sociedad civil, lo que en el caso de la economía solidaria significó: 50% de representantes de emprendimientos, 25% de entidades de la sociedad civil y 25% de representantes gubernamentales. La II Conferencia Nacional de Economía Solidaria reunió más de 1.500 delegados, después de un proceso de discusiones previas que implicó a más de 20.000 personas en conferencias regionales, territoriales, estaduais y/o temáticas. Teniendo como tema “Por el derecho de producir y vivir en cooperación y de manera sostenible”, esta Conferencia puede ser considerada una síntesis importante de los avances y desafíos de la economía solidaria en Brasil, tanto desde el punto de vista de su composición y dinámica de participación como del contenido de las discusiones.

Las entrevistas realizadas en este estudio apuntan en la misma dirección del balance de la Conferencia, destacando algunas cuestiones sobre las políticas y acciones para economía solidaria hasta ahora implementadas, principalmente después de la creación de SENAES.

Una primera cuestión se refiere al hecho de que son acciones con pocos recursos y resultados limitados. Efectivamente, los recursos provenientes del presupuesto del Ministerio del Trabajo destinados al programa “Economía Solidaria en Desarrollo” son extremadamente reducidos con relación al volumen total de presupuesto de las políticas de trabajo, manteniéndose en torno al 1% del presupuesto global del MTE. Así, aún cuando el presupuesto total del programa (considerando los recursos del MTE y Ministerio de Desarrollo Social - MDS) se haya duplicado a lo largo de las dos gestiones Lula – pasando de 59,3 millones de reales en 2004, primer año de presupuesto propio de la Secretaría, a 108,9 millones de reales en 2010. La media entre 2004 y 2010 fue de 79 millones de reales (cerca de 49 millones de dólares canadienses) - todavía muy por debajo de las necesidades demandadas por las políticas de economía solidaria en el plano nacional. Además, por razones que van desde restricciones políticas a dificultades de orden administrativo-jurídico, la ejecución financiera real no ha correspondido a las metas inicialmente previstas en cada presupuesto anual, manteniéndose en una media de alrededor de 18 millones de reales (11 millones de dólares canadienses).

En segundo lugar, se destaca el hecho de que las acciones impactaron muy poco en los destinatarios finales de la política (los emprendimientos), ya que los recursos se orientaron principalmente a acciones como cursos, seminarios, manutención, asistencia técnica o investigación. Como indica uno de los entrevistados, “el fomento prácticamente no existe”, es muy restrictivo, lo que “se refleja en las políticas de comercialización y finanzas que quedaron muy centradas en la realización de oficinas y seminarios, los cuales, a pesar de muy importantes, necesitan ser complementados con recursos que impacten en los propios resultados de los emprendimientos”. Como ejemplo, menciona que “no deja de ser paradójico que, a pesar del debate y de la divulgación de acciones en finanzas solidarias, no hay realmente hasta hoy una política de crédito para los emprendimientos, ellos no tienen acceso a esos recursos”. Así, vemos que el centro del problema ha sido la disputa por un fondo público que responda de forma integrada a las demandas de los actores de la economía solidaria, principalmente de los emprendimientos solidarios.

Otra dimensión de esta problemática se percibe en que, hasta hoy, “la ejecución de las acciones pasó principalmente por acciones conjuntas con las entidades de apoyo y fomento, siendo que el formato en el que esto se desarrolla no permite llegar de forma efectiva hasta los emprendimientos”. En este sentido, según el director de Fomento de SENAES/MTE, un desafío importante ahora es justamente institucionalizar el sistema para articular las acciones con los gobiernos municipales y estatales. Tal opinión abre la posibilidad de un amplio debate sobre la relación sociedad civil y Estado, pues hay otras experiencias de políticas públicas, como por ejemplo, Salud y Educación, que muestran que la estructuración de un sistema no es por sí misma garantía para llegar al ciudadano y ser de hecho universales.

Un tercer elemento planteado por los entrevistados se refiere a que las acciones, de manera general, aparecen fragmentadas y dispersas, carentes de una visión de impacto articulado en el

territorio. Una expresión muy clara de esos límites es el Proyecto Brasil Local, diseñado para impactar en los territorios con agentes que promoverían la economía solidaria articulada con procesos de desarrollo local, pero que acabó quedando limitado por procesos de disputa entre fuerzas políticas, reduciendo su potencial e inviabilizando la integración con otros proyectos y espacios de acción.

Cabe también destacar la carencia de un marco jurídico apropiado para la economía solidaria, lo que constituye una gran fragilidad hasta el momento, a pesar de ser una de las principales áreas en que el Estado puede actuar en el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones. En este aspecto, poco se consiguió avanzar durante el gobierno Lula y, pese a varias tentativas de propuesta de ley y de acompañamiento de proyectos importantes, éstos se gestionan muy lentamente dentro del Congreso Nacional.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre el papel del Consejo Nacional de Economía Solidaria, integrado por la mayoría de órganos gubernamentales aquí citados, así como por las representaciones de las entidades de asesoría y fomento, de los emprendimientos económicos solidarios y de otras organizaciones de la sociedad civil. No fue posible en este estudio profundizar la discusión sobre su papel y los instrumentos de los que dispone para monitorear las acciones y ejercer el control social sobre la política. Es importante, sin embargo, registrar que este órgano ha funcionado de manera limitada y llamar la atención respecto a la necesidad e importancia de un papel más protagonista del mismo, pues podría ser un espacio privilegiado para la construcción de las integraciones necesarias a las políticas, al menos en el ámbito federal.

Conclusiones

Analizando el proceso de construcción de la política pública en Brasil y confrontándolo con los cuestionamientos iniciales puntuados por este trabajo, se hace evidente que, más allá de la dinámica de crecimiento en los últimos 10 años, existen importantes retos, entre los cuales aparece como central la necesidad de que la economía solidaria asuma un lugar estratégico en las políticas de desarrollo del país, superando los problemas de fragmentación y poca visibilidad que hasta el momento han prevalecido.

Efectivamente, el análisis de la experiencia brasileña muestra los avances significativos para la economía solidaria, tanto desde el punto de vista de su alcance como de su institucionalización como política de gobierno. A pesar de los límites, la pauta de la economía solidaria ha venido siendo incorporada a la agenda de muchos gobiernos y ganando visibilidad en la sociedad brasileña, y eso es resultado de la articulación de la red de actores organizados alrededor del FBES y también de la contribución de las políticas públicas desarrolladas en el nivel federal y en algunos Estados y municipios.

No obstante, un primer elemento que queda en evidencia a partir de los ejes analizados es que estos avances son todavía pequeños, tanto desde el punto de vista del alcance actual de la economía solidaria, como de las políticas hasta el momento desarrolladas, las cuales, conforme fue reiterado por la mayoría de los entrevistados y evidenciado en el estudio, no lograron llegar de manera efectiva a los emprendimientos y destinaron un volumen de recursos muy limitado.

El estudio pone en evidencia la necesidad de un verdadero proceso de transformación del Estado brasileño para que las políticas públicas de fomento a la economía solidaria alcancen un nivel que permita resultados más efectivos, tanto en términos de recursos para inversión, como en términos de los procesos inductivos para la organización de los emprendimientos económicos solidarios.

Desde el punto de vista de la dinámica de construcción de las políticas, el caso brasileño muestra un dinamismo importante en relación a los procesos de articulación de la sociedad civil que se expresan en la organización de FBES a lo largo de todo el territorio nacional y también en la construcción de modelos participativos para el desarrollo de políticas públicas.

Aun así, se identifica un conjunto de cuestiones problemáticas en la relación entre las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y el Estado que expresan un reto contemporáneo de la construcción democrática. Entre ellas, destacamos: 1) la transferencia a la sociedad civil de la ejecución de políticas públicas que son de entera responsabilidad y competencia del Estado; 2) la cuestión de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al Estado; 3) el principio de universalización del derecho de acceso a la política pública; 4) la equidad y distribución de riqueza. En esta reflexión estamos en la búsqueda de los elementos que nos ayuden a redefinir los sentidos del Estado y de lo Público. Partimos de la visión de que las decisiones sobre las normas y reglas de la economía nos llevan a una comunidad política, y no lo contrario, como piensa la visión utilitarista. El límite que se establece es entonces entre la visión neoliberal del Estado – que transfiere a las organizaciones la responsabilidad del Estado – y los procesos de emancipación.

Por otro lado, se pone en evidencia las contradicciones entre, por un lado, la propuesta de la economía solidaria, sus elementos innovadores y su proyecto de otro modelo de desarrollo, y por otro lado, las lógicas que permean los programas gubernamentales. El hecho de que, como se afirma en diferentes momentos a lo largo del trabajo, la economía solidaria sea todavía una pauta secundaria, cuando se trata de la agenda del desarrollo nacional, nos remite a la concepción de desarrollo que prevalece en el país y al rol del Estado y de las fuerzas sociales que lo componen. En esta línea, percibimos cada vez más una clara inflexión en el sentido de procesos orientados a la clásica forma neo keynesiana de sinergia Estado/mercado, basada en la ampliación del consumo y el fortalecimiento de la competitividad capitalista con políticas sociales orientadas a los más pobres.

Referencias bibliográficas

Cunha, Gabriela (2011). “Redes de relações dentro e fora do Estado no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do Governo Federal voltadas à economia solidária”. Comunicación presentada en el XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, Brasil.

- Dubeux, Ana Maria (2004). “Education, Travail et Economie Solidaire: le cas des incubateurs technologiques de cooperatives populaires (Doctorado en Sociología).” Paris: Université de Paris I.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2005). “Histórico – Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária.” Disponible en: <http://www.fbes.org.br>
- _____ (2006). A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil. Brasília: FBES, Secretaria Executiva.
- _____ (2008). Relatório Final da IV Plenária da Economia Solidária. Disponible en <http://www.fbes.org.br>
- _____ (2010). Balanço dos avanços e desafios das Políticas Públicas de Economia Solidária desde 2006 (Documento Para la II CONAES). Disponible en <http://www.fbes.org.br>
- Pinto, João Roberto et al. (2007). “Relatório de Sistematização das experiências dos Fundos Rotativos Solidários (Convênio BNB - SENAES/MTE).” Rio de Janeiro: Ibase e Cordel, 2007.
- Sarria Icaza, Ana Mercedes (2008). “Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil.” Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain – UCL.
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA / MTE (2004). Plano de Ação 2004. Brasília: MTE, SENAES.
- _____ (2006a). Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES.
- _____ (2006b). Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília: MTE-MDA-MDS.
- _____ (2007a). Relatório Nacional – Sistema de Informações em Economia Solidária no Brasil. Disponible en: <http://www.sies.mte.gov.br>
- _____ (2007b). Guia de Orientações e Procedimentos do SIES 2007, Brasília, MTE/SENAES.
- _____ (2006-2010). Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Economia Solidária. Disponibles en: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp
- _____ (2010). Documento Final II Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília: Conselho Nacional de Economia Solidária.
- Silva, Roberto Marinho (2008). “Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento.” Série BNB Teses e dissertações, 12. Fortaleza: Banco do Nordeste.
- Singer, Paul (2009). “Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego”. In: Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, 39, Brasília: MTE / IPEA, pp. 43-48.
- Singer, Paul & Souza, André (orgs.) (2000) “A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.” São Paulo: Contexto.
- Souza Filho, Theophilo; Paes-De-Souza, Mariluce e Riva, Fabiana (2010) “Rede de cooperação sustentável na cadeia produtiva do algodão agroecológico: conectando o local ao global.” (Relatório de Pesquisa PROCAD-NF 135/2010). Projeto Porto Velho: UFRO.